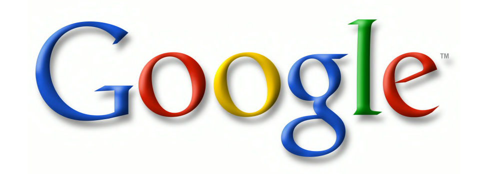
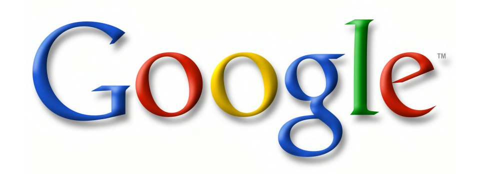





HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 056 937 410


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV · ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS

AUSTRIA

Verwaltungsrechtliche

und

Verwaltungspolitische Essays.

Von

Dr. Carl Brockhausen,

k. k. Regierungsrat und ordentl. Universitätsprofessor in Wien.

I. Das Verbotsrecht der Polizeibehörden. — II. Die Strafpflicht der Polizeibehörden.— III. Organisation und Instanzenzug der politischen Behörden. — IV. Innerämtliche Verwaltungsreformpläne. — V. Erhöhung der Wehrkraft im Wege der Abrüstung.

Wien und Leipzig.

Franz Deuticke.

1908.

For TX 886.4 .V4 ve
BE6.4 ve

Verlags-Nr. 1462.

K. u. k. Hofbuchdrucker Fr. Winiker & Schickardt, Brünn.

Vorwort.

Die Neuherausgabe dieser Aufsätze erfolgte zunächst aus praktischen Erwägungen. Sie sind sämtlich im Buchhandel vergriffen und doch könnten sie gerade jetzt von einigem Einfluß sein auf die Behandlung aktueller Fragen.

In dem ersten dieser Essays ist der Nachweis geführt worden, daß die zahlreichen polizeilichen Verbote, welche unter Berufung auf die kaiserliche Verordnung vom 20. April 1854 erlassen werden, in dieser Verordnung keine Stütze finden, und es dürfte an der Zeit sein, daran zu erinnern, daß jene Praxis überhaupt der gesetzlichen Basis entbehrt, damit endlich die so lange erwartete Schaffung eines Polizeistrafgesetzes in den Rahmen der politischen Reformen aufgenommen werde. Als Ergänzung des Vorigen wurde das Essay über die Strafpflicht der politischen Behörden in diese Sammlung aufgenommen; der willkürlichen und ungesetzlichen Bestrafung wird hier die pflichtmäßige gegenübergestellt und man kann nun einerseits verfolgen, welchen Effekt es macht, wenn gestraft wird, wo das Gesetz es nicht gestattet, andererseits, wenn nicht gestraft wird, wo das Gesetz es befiehlt.

Die beiden folgenden Abhandlungen beschäftigen sich vornehmlich mit den heute aktuellen Fragen der Verwaltungsreform, die zwar oft verkündet, aber stets hinausgeschoben wird; es sind Vorschläge vorgesehen sowohl für den Fall, als der Reformgedanke mit Hilfe neuer Gesetze durchgeführt werden soll, als auch, wenn er auf rein interne Verwaltungsmaßregeln beschränkt bleibt; diese Abhandlungen richten sich somit gegen den drohenden Stillstand des Reformwerkes auch dann, wenn dieser Still-

stand mit der Schwierigkeit des Gesetzgebungsapparates motiviert wird.

Die letzte Studie versucht, eine Lösung der Frage der Militärdienstpflicht zu bringen, welche den Wehrpflichtigen Erleichterung, der Wehrkraft eine Stärkung, dem Staate Ersparnisse und dem Volke einen Bildungszuwachs ermöglicht. Sie könnte als eine Utopie gelten, würden nicht bereits langsam einige der dort vor vier Jahren propagierten Grundsätze zur allgemeinen Geltung gelangen. Möge ihnen dieser Neudruck erhöhte Werbekraft verleihen!

Dr. C. Brockhausen.

Das Verbotsrecht der Polizeibehörden.

I.

Dem ewigen Streite in der Verwaltungspraxis zwischen Staatsnotwendigkeit und Freiheit des Individuums entspricht in der Theorie ein ebensolcher Streit über die Grenzen, welche der polizeilichen Gewalt der Verwaltungsorgane gezogen werden sollen.

Die Staatsnotwendigkeit drängt dahin, die Ziele des Staates möglichst unbeirrt durch persöhnliche Widerstände zu erreichen; der Wunsch des Individuums strebt in entgegengesetzter Richtung.

Die Versöhnung beider einander widerstrebenden Elemente durch ein System, welches die Staatszwecke erreichbar macht, ohne das Individuum schutzlos zu lassen, ist das Ziel des Rechtsstaates.

Der absolute Staat strebt dieses Ziel seinem inneren Wesen nach überhaupt nicht an. Ihm entspricht der Gedanke, daß das Individuum sich dem Verwaltungsorganismus des Staates im Kollisionsfalle vollständig zu fügen habe. Das allgemeine Verwaltungsmandat, aus dem die Verwaltungsbehörden die Berechtigung schöpfen, im Interesse des Staates uneingeschränkt polizeiliche Befehle an die Untertanen zu erlassen, ist das echte Kind der absolutistischen Staatsgewalt.

Begreiflich ist es, daß mit dem Aufbau einer Verfassung vor allem ein Schutz des Individuums gegen diese Gewalt gesucht wird.

Dies hat überall zur Schaffung sogenannter „Grundrechte“ geführt; sie sollten einen Wall, ein Bollwerk um die Persönlichkeit bilden, unangreifbar für polizeiliche Willkür. Zunächst

wurde dieses Bollwerk in rohen Umrissen aufgeführt, und diesem Rohbau entsprechen die lapidaren Sätze, in denen die älteren Verfassungsgesetze die Grundrechte zum Ausdrucke bringen.

Die Detailausführung sollte nachfolgen und ihnen den rechten Wert verleihen. Dennoch ist gerade dieses unterblieben. Fast ruinenhaft ragen diese Bollwerke in unsere Zeit hinein.

Die Gesetzgebung rührt nicht gerne daran, der praktische Verwaltungsmann hört nicht gerne von ihnen, sie sind gleich Faustens Müttern ungern zitierte Größen, und auch in den Satzschriften der Advokaten erscheinen sie mehr als geschmückte Paradestücke denn als wertvolle Argumente. Selbst die Theorie, die einst mit Vorliebe sie zum Ausgangspunkte ihrer Erörterung wählte, hat aufgehört, sich besonders für sie zu erwärmen.

Woher diese Erscheinung? Gewiß hat es einst heftige Kämpfe gekostet, der Staatsgewalt diese wertvollen Grundsätze abzuringen, und ist es nun nicht ein Beweis für das Erlahmen des freiheitlichen Geistes, wenn man den begonnenen Bau nicht sorgfältig zu Ende führt, als ob man nicht einmal die Kraft habe, das in großen Zügen Gewonnene im Detail auszuführen?

So naheliegend diese Erklärung ist, so sei es doch gestattet, jene Erscheinung auf andere Weise zu erklären.

Gerade diese einst vielgerühmten Grundrechte enthalten implizite das Geständnis, daß das allgemeine Polizeimandat noch fortbestehe. Sie haben Wert und Bedeutung, wenn man annimmt, daß außerhalb des durch sie geschaffenen Schutzkreises die Verwaltungsbehörden eingeschränkt walten dürfen.

Und gerade diese Annahme ist es, die eine vorgeschrittene Auffassung vom Rechtsstaate entschieden bekämpft; denn der weitere Fortschritt des Gedankens der individuellen Freiheit liegt ja gerade in dem Prinzip, daß die Behörde nur auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigung bindende Rechtsbefehle an das Individuum erlassen darf.

Mit dem Wegfall des allgemeinen Polizeimandates vermindert sich also die Notwendigkeit der Grundrechte für das Verwaltungsrecht ganz wesentlich, denn die Freiheit soll nicht mehr durch besonders heilig gehaltene Grundgesetze nach gewissen Richtungen geschützt, sondern prinzipiell gewahrt sein, soweit nicht eine ausdrückliche gesetzliche Delegation der Polizeibehörde die Ermächtigung gibt, sie einzuschränken.

Indem die Grundrechte auf solche Weise ihre verwaltungsrechtliche Bedeutung eingebüßt haben, bleibt allerdings ihre verfassungsrechtliche Bedeutung durch diese geänderte Auffassung unberührt. Als Gesetze, deren Abänderung und Abschaffung durch besondere Kautelen erschwert sind, behalten sie ihren Wert, — sie bilden verfassungsrechtlich bedeutsame Schranken für die Gesetzgebung.

Wenn daher die Tatsache zu konstatieren ist, daß die Begeisterung für das System der „Grundrechte" wesentlich abgekühlt ist, so ist dies nicht notwendig und nicht ausschließlich auf das Erkalten freiheitlicher Maximen überhaupt zurückzuführen, — sie findet vielmehr eine hinreichende Erklärung in dem Emporkommen und in der Fortentwickelung der modernen Auffassung des Rechtsstaates.

II.

Es sind somit zwei verschiedene Wege vorhanden, um das eingangs erwähnte Ziel, die Versöhnung der Staatsnotwendigkeit mit der Freiheit des Individuums, zu erreichen. Beide sind historisch gegeben. Der eine geht vom Individuum aus, schützt gewisse, eines besonderen Schutzes bedürftige Seiten desselben gegen jeden Angriff der Regierungsgewalt und überläßt nur die ungeschützte Sphäre der Einwirkung dieser Gewalt. Wenn diese Idee sorgfältig durchgeführt worden wäre, so ließe sie sich mit ihrer Hilfe ein ausgiebiger Schutz des Individuums herstellen. Eine von der Idee der Hochhaltung der Persönlichkeit ausgehende Gesetzgebung müßte die geistigen, religiösen, familienrechtlichen, gewerblichen Beziehungen des Individuums, sohin im weiteren Kreise jene von Individuengruppen, Vereinen etc. seiner Ordnung unterziehen und könnte dann ohne sonderliche Gefährdung der Persönlichkeit die nicht geschützten Seiten der polizeilichen Einwirkung der Staatsgewalt überantworten.

Es mag dahin gestellt sein, ob nicht durch konsequentes Fortschreiten auf diesem, durch die Schaffung der Grundgesetze einmal angebahnten Wege die unseren Bedürfnissen entsprechende Abgrenzung zwischen Staat und Individuum auf das rascheste und stringenteste erreicht worden wäre; denn die andere Auffassung, welche zu jeder Einschränkung der Freiheit des Individuums durch die Staatsgewalt das Vorhandensein spezieller

gesetzlicher Ermächtigung verlangt, hat doch ihre großen Bedenken.

Obwohl sie für den ersten Anblick dem Individuum eine weit größere Sicherung bietet, ist dagegen einzuwenden, daß sie den Anforderungen der Staatsgewalt nur dann gerecht wird, wenn eine alle Materien der Verwaltung umfassende Gesetzgebung bereits im Detail die der Staatsgewalt unentbehrlichen Vollmachten wirklich gewährt hat.

So lange, als diese umfassende Gesetzgebungsaufgabe, welche sich auf alle Gebiete der Gewerbe-, Bau-, Sanitäts-, Sicherheitspolizei etc. erstrecken muß, nicht vollendet ist, und so lange es unbebaute Materien dieser großen Gebiete gibt, ist es der Staatsgewalt kaum möglich, ohne weitgehende Ermächtigungen ihren Aufgaben gerecht zu werden; und es entsteht dadurch die Gefahr einer unter Berufung auf die unumgängliche Staatsnotwendigkeit ausgeübten Willkür der staatlichen Verwaltungsorgane.

III.

Von diesen allgemeinen Betrachtungen ausgehend, ist es interessant, die Behandlung des Problems in unserem österreichischen Staate zu verfolgen.

Zwei Staatsgrundgesetze, vom gleichen Tage — dem 21. Dezember 1867 — datierend, beschäftigen sich mit demselben.

Im Staatsgrundgesetze über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger wird eine Reihe von Grundrechten aufgestellt, und im § 11 des Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt wird das Recht der Staatsbehörden, Verordnungen zu erlassen und Befehle zu erteilen, nur „auf Grund der Gesetze“ gewährt.

Damit hat also die österreichische Gesetzgebung die beiden vorher charakterisierten Wege gleichzeitig betreten. Sieht man von der rein verfassungsrechtlichen Bedeutung des Staatsgrundgesetzes als einer Schranke für die künftige Gesetzgebung ab und betrachtet man lediglich den materiellen Inhalt beider Gesetzesbestimmungen, so kommt in ihrem Nebeneinanderbestehen eine gewisse Unschlüssigkeit und das mangelnde Vertrauen zur eigenen Tat zum Ausdrucke.

Klingt es nicht wie ein Bekenntnis, daß die feierlichst ausgesprochenen Grundrechte in ihrer vorliegenden Form doch

nicht genügen, um alle schutzbedürftigen Seiten des Individuums wahrhaft und nachdrücklich zu schützen, wenn hinterher noch ein allgemein gehaltener Paragraph die Regierungsgewalt auf die in den Einzelgesetzen vorgesehenen Befehle einschränkt?

Und umgekehrt, die Besorgnis, daß diese Einzelgesetze doch nicht alle Verwaltungsmaterien umfassen, daß sich immer noch Fälle ergeben werden, in denen die Verwaltungsbehörden genötigt sein werden, ohne eine Delegation abwarten zu können, in individuelle Verhältnisse einzugreifen — diese Besorgnis ließ es als weise und vorsichtig erscheinen, aus den älteren Verfassungsurkunden die Grundrechte als ein garantierendes Schutzmittel für besonders empfindliche Seiten des Individuums gleichzeitig in die neue Verfassung mit aufzunehmen!

Allerdings hat diese vom Standpunkte der systematischen Durchführung eines Prinzips verwerfliche Halbheit doch auch ihr Gutes: beide Wege waren offengehalten, der Ausbau nach beiden Richtungen hin ermöglicht.

Aber tatsächlich ist er nach keiner dieser beiden Richtungen zu Ende geführt worden.

Nach einigen schwächlichen Versuchen, die Grundrechte weiter auszuführen, wie solches durch das Gesetz zum Schutze des Briefgeheimnisses, durch die Aufnahme der Gesetze über die persönliche Freiheit und den Schutz des Hausrechtes und allenfalls noch durch die sogenannte interkonfessionelle Gesetzgebung geschehen ist, geriet diese Richtung der Gesetzgebung gänzlich ins Stocken.

Energischer zwar wurde der entgegengesetzte Weg eingeschlagen, und durch Bau-, Feuer-, Wege-, Schub-, Sanitäts- und ähnliche Gesetzgebung die Regelung mancher bisher der polizeilichen Gewalt anheimgegebener Materien angestrebt. Allein es ist zu bedenken, daß diese Regelung naturgemäß in langsamem Tempo vor sich ging und auch heute noch lange nicht beendet ist, und vor allem, daß sie zur Zeit des Inslebentretens der neuen Verfassung auf sehr vielen, heute bereits geregelten Gebieten mangelte.

So sehen wir denn zu Beginn der neuen Verfassungsära eine klaffende Lücke auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes: die Grundrechte schützen das Individuum nur in ganz be-

stimmten Richtungen und die Verwaltungsbehörden, die angewiesen sind, nur auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigungen Befehle zu erlassen, werden auf vielen Gebieten vom Gesetze im Stiche gelassen.

IV.

Es entsteht nun die Frage, ob aus diesem Grunde der Verwaltungsapparat auch nur einen Augenblick ins Stocken geraten sei, und diese Frage läßt sich an der Hand der tatsächlichen Geschehnisse sehr einfach verneinen.

Unsere Verwaltungsbehörden haben sich zu helfen gewußt; sie haben die bestehende Lücke auszufüllen verstanden, und zwar in einer Weise, daß gerade sie, deren Interesse eine möglichst umfassende Polizeigesetzgebung erheischen sollte, sich auch ohne eine solche ganz wohl befinden.

Daß wir in Österreich heute nach mehr als einem Vierteljahrhunderte seit dem Inslebentreten der Staatsgrundgesetze noch immer kein umfassendes Polizeistrafgesetz besitzen, erklärt sich zum großen Teil durch das Vorhandensein einer Praxis, welche ein solches Gesetz entbehrlich gemacht hat — wenigstens vom Standpunkte der Polizei selbst.

Es verlohnt sich daher, diese Praxis näher ins Auge zu fassen.

Vor allem muß anerkannt werden, daß angesichts der Staatsgrundgesetze im großen und ganzen keinerlei Versuche gemacht wurden, positive Gebote den Staatsbürgern aufzuerlegen, Leistungen von ihnen zu verlangen, wo das Gesetz selbst solche nicht vorschrieb.

Dagegen wurde die negative Seite der polizeilichen Tätigkeit, das Erlassen von Verboten wie bisher und in einer Weise ausgeübt, als ob eine Einschränkung der Verwaltungsorgane auf Anordnungen, die auf einem Gesetze fußen, nicht bestände.

Die Behörden bedienen sich dabei eines eigentümlichen, vielfach angefeindeten Institutes: des Verbotsrechtes nach der kaiserlichen Verordnung vom 20. April 1854 (R. G. Bl. Nr. 46).

Die Verordnung selbst, welche das vierzigjährige Jubiläum ihres Bestandes bereits hinter sich hat, — vormärzlich wäre sie ihrem Gesamtcharakter nach zu bezeichnen, obwohl sie nach

dem Jahre 1848 ins Leben getreten ist als eine Frucht jener Reaktion, welche, wie es in dem betreffenden u. a. Vortrage*) heißt: „die durch die Ereignisse der letzteren Jahre erschütterte Achtung vor der Regierungsgewalt nach allen Richtungen wieder herzustellen und mit dem starken Arme der öffentlichen Autorität dauernd zu befestigen“ für ihre dringendste Aufgabe erachtete.

Technisch unvollkommen und, als mit dem Geiste der Staatsgrundgesetze in Widerspruch stehend, vielfach angefochten, dennoch in der Praxis hochgehalten, ja für unentbehrlich erklärt und geschützt durch wiederholte Judikate jener höchsten Gerichtshöfe, welche über die Gesetzmäßigkeit der behördlichen Verfügungen und die Beachtung der Staatsgrundgesetze zu wachen haben**) — so präsentiert sich die Verordnung vom 20. April 1854.

Ihr Inhalt läßt sich nur schwer in Kürze wiedergeben; denn eigentlich ist sie eine Sammlung, ein *Mixtum compositum* der verschiedensten Normen, die durch eine gemeinsame Überschrift: „Vorschrift für die Vollstreckung der Verfügungen und Erkenntnisse der l. f. politischen und polizeilichen Behörden“ nur mühsam zusammengehalten werden.

Nur die bereits erwähnte Tendenz: „Die durch die Ereignisse der letzteren Jahre erschütterte Achtung vor der Regierungsgewalt in allen Richtungen wieder herzustellen“ kann als das Bindemittel bezeichnet werden, durch welches die hier enthaltenen Bestimmungen über die Durchführung behördlicher Anordnungen, Eintreibung öffentlich rechtlicher Leistungen, Vorladungen vor politische und Gemeindeämter, über die Bestrafung polizeiwidrigen Verhaltens, demonstrativer Abneigung gegen die Regierung, beleidigenden Benehmens gegen diensttuende Beamte, beleidigende Schreibart etc., sowie endlich der §. 7, betreffend Maßregeln, welche die Behörden im Falle der

*) Vom 4. März 1851, auf Grund dessen die ursprüngliche, im wesentlichen gleichlautende Verordnung vom 11. Mai 1851 im R. G. Bl. Nr. 27 erschien. Dieselbe galt jedoch nur für einzelne Kronländer.

**) Das Reichsgericht hat in dem Erk. vom 20. Jänner 1886, Z. 6 (Hye, Nr. 273), gesagt: „Ebenso steht . . , unbestreitbar fest, daß die kais. Vdg. v. 20. April 1854 durch keines der Staatsgrundgesetze . . . aufgehoben worden ist.“

Zuwiderhandlung gegen ein behördliches Verbot ergreifen können — vereinigt werden.

Dieser § 7 nun ist es, der uns für die vorliegende Frage interessiert. Er lautet wörtlich:

„Ist im Wirkungskreise der politischen oder polizeilichen Behörden ein Verbot erlassen worden, solches mag sich auf einzelne Handlung oder eine bestimmte Gattung von Handlungen beziehen, so haben die betreffenden politischen oder polizeilichen Behörden zur Durchsetzung dieser Vorschrift unmittelbar gegen diejenigen, welche das Verbot zu übertreten suchen oder in dessen Nichtbeachtung verharren, die zum Zwecke führenden Vollzugs- und Exekutionsmittel in Anwendung zu bringen und die für den Fall der Übertretung oder Widersetzlichkeit bestimmte oder in Ermangelung einer ausdrücklichen besonderen Strafsanktion die im § 11 festgesetzte Strafe zu verhängen.

Übertretungen oder Außerachtlassungen solcher Verbote unterliegen, wenn dafür nicht ausdrücklich eine besondere Strafsanktion festgesetzt ist, der im § 11 bestimmten Strafe.“

Aus diesem § 7 hat nun die Praxis der Behörden die Befugnis abgeleitet, Verbote zu erlassen, solche mögen sich auf eine einzelne Handlung oder auf eine Gattung derselben beziehen. Die Behörde verbietet generell oder speziell, und wer dieses Verbot übertritt, verfällt ihrer Zwangs- oder Strafgewalt. Das Verbot selbst stützt sich auf keine andere Gesetzesbestimmung als auf den zitierten § 7.

Diese Praxis ist eine so tief eingewurzelte und so weit verbreitete, daß man sie als die herrschende bezeichnen darf. Man frage die Praktiker und man wird hören, daß ohne das Verbotsrecht des § 7 die polizeilichen Behörden schwer oder gar nicht auskommen könnten und dieses Bedürfnis einerseits und die *opinio communis*, die allgemeine Behördenüberzeugung von ihrer Richtigkeit bieten eine Erklärung dafür, daß die Anwendung dieser Verbotspraxis sich durch 40 Jahre erhalten hat.

Einige, möglichst typisch gehaltene Beispiele werden dies erläutern.

Um ein die Nachbarschaft besonders belästigendes Klavierspiel — also eine gewiß nicht gesetzwidrige Handlung zu verhindern, hilft sich die Polizeibehörde häufig damit, daß sie den lästigen Virtuosen vorladet, und demselben das Spiel ganz oder

zu gewissen Stunden verbietet und den Übertreter dann — nicht wegen des Klavierspieles als solchen, sondern — wegen der Übertretung des auferlegten Verbotes im Sinne des zit. § 7 bestraft.

Die Theateragiotage, welche man als eine die Interessen des kunstliebenden Publikums sehr schädigende Machination empfand, ohne jedoch derselben nach den Bestimmungen des Gewerbegesetzes entsprechend beikommen zu können, wurde auf Grund der 54er Verordnung verboten und sohin bestraft.

Ein randalierender skandalsüchtiger Gast besucht zum Schaden des Gastwirtes dessen Lokale; die anderen Gäste bleiben aus. Der Wirt wendet sich an die Polizei um Abhilfe und diese verbietet dem Störefried den ferneren Besuch dieses Lokales nach der 54er Verordnung.

Gegen verlassene Mädchen, die den Sprößling eines „guten Hauses“ mit Erinnerungen an gegebene Eheversprechungen belästigen, wird fallweise ein Verbot: „Briefe an den Betreffenden zu schreiben“, erlassen.

Auch dem Konkubinate tritt die Polizei gelegentlich durch ein „Verbot ferneren Zusammenlebens“ entgegen.

Ebenso wurde früher öfters das Tragen roter Krawatten und Blusen nach § 7 dieser Verordnung verboten, und wenn auch das Ministerium des Innern jüngst ein von einer Bezirkshauptmannschaft ergangenes derartiges Verbot, bei Vereinsversammlungen rote Abzeichen zu tragen, im Rekurswege außer Kraft gesetzt hat, weil: „in dem gegebenen Momente für die Behörde ein Anlaß zu einer solchen Verfügung nicht vorhanden war“, so liegt in dieser Entscheidung implizite das Zugeständnis, daß dieses Verbot bei einem passenden „Anlasse“ erneuert werden könne.

Aufsehen erregte vor mehreren Jahren der auch im Abgeordnetenhause zur Sprache gebrachte Fall, daß der von einem alpinen Vereine unternommene Versuch, anläßlich eines Kaiserjubiläums zur Winterszeit einen Obelisken auf die Spitze des Ortlers zu transportieren, durch ein derartiges Verbot der Bezirkshauptmannschaft aus vielleicht sehr berechtigten Sicherheitsrücksichten inhibiert wurde, obwohl gewiß kein Gesetz besteht, welches verbieten würde, Obelisken auf Berge zu schleppen.

Diese Beispiele ließen sich ins Unendliche vermehren.

Das allen Gemeinsame ist der Umstand, daß die Behörde

sich für berechtigt erachtet, eine an sich erlaubte Handlung, einen rechtlich indifferenten Tatbestand zu einem unerlaubten und strafbaren zu machen, indem sie ihn verbietet, wie dies in der folgenden Rekursentscheidung sehr deutlich zum Ausdruck gebracht wurde:

Der Kaufmann R. und der Private Z. wurden mit dem Erkenntnis des Polizeikommissariates O. vom 13. Jänner 1879, Z. 326, wegen eines Hausexzesses nach der kaiserlichen Verordnung vom 20. April 1854 bestraft. Die vorgesetzte Statthalterei entschied über den eingebrachten Rekurs im Sinne des Antrages der Polizeibehörde, bemerkte jedoch, „daß ein sogenannter Hausexzeß durch keine Vorschrift für strafbar erklärt ist... Rekurrent erscheine deshalb strafbar, weil er der Aufforderung der Wache, sich ruhig zu verhalten, nicht Folge leistete, welche Nichtfolgeleistung nach § 7 der kaiserlichen Verordnung... zu bestrafen ist."

Also nicht der Exzeß als solcher, sondern die Verbotsübertretung bildet den Tatbestand der strafbaren Handlung.

V.

Wenn diese von der Praxis geübten und sanktionierten Verbotserlassungen der politischen und polizeilichen Behörden wirklich zu Recht bestehen, so ist letzteren damit eine furchtbare Waffe in die Hand gegeben.

Der zitierte § 7 sagt: „Ist im Wirkungskreise der politischen oder polizeilichen Behörden ein Verbot erlassen worden..." — und dieser Wirkungskreis ist ein ungemein weit bemessener, wie die Grundzüge über den Wirkungskreis der Polizeibehörden vom 10. Dezember 1850 zeigen, wonach es nur wenige Gebiete menschlichen Tuns und Unterlassens gibt, die nicht in irgendeiner Weise den Wirkungskreis dieser Behörden tangieren können.

Im großen und ganzen kann zugegeben werden, daß die Behörden sich dieses „Verbotsrechtes" mit einer gewissen Vorsicht bedienen, daß sie, wie der amtsübliche Ausdruck lautet, es „taktvoll" anwenden. Es ist zum Teile der Besorgnis vor prinzipiellen Austragungen zuzuschreiben, wenn diese furchtbare Waffe nicht in „aufsehenerregender" Weise gehandhabt wird.

Aber nicht in einem etwaigen Mißbrauche*) liegt die Gefahr dieses „Verbotsrechtes“, sondern schon in seiner Existenz, und damit ist die Untersuchung gerechtfertigt, ob dasselbe zurecht bestehe.

Auch hat sich schon gegen dieses Verbotsrecht mannigfacher Widerspruch erhoben — weniger in der Literatur, die sich ja überhaupt selten mit solchen konkreten Fragen des österreichischen Verwaltungsrechtes beschäftigt als in der Praxis.

Aber man kann nicht behaupten, daß die Angriffe bisher irgendeinen Erfolg gehabt hätten, wohl deshalb nicht, weil sie keineswegs glücklich geführt wurden.

Sie gingen regelmäßig davon aus, daß das Verbotsrecht durch die Staatsgrundgesetze, weil mit dem „Geiste desselben unvereinbar, aufgehoben sei“; dadurch machten sie implicite das Zugeständnis, daß das fragliche Recht vor dem Staatsgrundgesetze bestanden habe, ohne zugleich mit überzeugender Sicherheit jene positive Bestimmung des Staatsgrundgesetzes nachweisen zu können, welche dieses einmal als vorhanden anerkannte Recht aufgehoben habe.

Geht man dem Gedankengange dieser nirgends mit Klarheit ausgesprochenen Angriffe nach, so gelangt man zu folgendem Resultate.

Diese Angriffe berufen sich hauptsächlich auf § 11 de Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt, welcher den Staatsbehörden das Recht, Verordnungen zu erlassen und Befehle zu erteilen, nur auf Grund der Gesetze gewährt.

---

*) Wie leicht ein solcher Mißbrauch selbst ohne böse Nebenabsicht eintreten kann, möge folgendes Beispiel zeigen:

Um das Überhandnehmen des unbefugten Ausschankes gebrannter geistiger Flüssigkeiten durch solche Gewerbetreibende, die lediglich zum Handel oder Kleinverschleiß mit diesen Flüssigkeiten berechtigt sind, wirksam entgegenzutreten, entschloß sich der Wiener Magistrat, den Händlern und Kleinverschleißern auf Grund des § 7 zit. ein Verbot aufzuerlegen, Sitzgelegenheit und Trinkgläser in ihren Verschleißlokalen zu halten. — Dieses negativ gehaltene „Verbot“, gewisse Gebrauchsgegenstände zu „halten“, kommt dem positiven Gebote, die etwa bereits dort vorhandenen Gegenstände dieser Art zu entfernen, so nahe, daß in der Praxis der Bestrafung wohl kaum ein Unterschied gemacht werden kann.

Wenn also, so lautet diese Argumentation, die Behörden nur auf Grund bestimmter gesetzlicher Ermächtigung anordnen und befehlen dürfen, dann ist ihnen das Recht benommen, Befehle irgendwelcher Art, also auch Verbote zu erlassen, die sich nicht auf ein Gesetz berufen können.

Allein gegen diese Argumentation läßt sich doch einwenden, daß durch § 11 des Staatsgrundgesetzes keineswegs jene älteren Gesetze, welche den Behörden Befehlsrechte gegeben haben, aufgehoben worden seien.

Die Worte: „auf Grund der Gesetze" bedeuten gewiß nicht: „auf Grund jener Gesetze, welche ein Verordnungsrecht erst gewähren sollen" — das hieße dem Wortlaute des Staatsgrundgesetzes Gewalt antun —, sondern sie umfassen auch die früheren, also die bisher bestehenden Gesetze, und ernsthafter Weise ist es auch gar nie versucht worden, alle in speziellen Ermächtigungsgesetzen bereits enthaltenen Befehlsrechte der Behörden seit dem Staatsgrundgesetze als mit einem Schlage aufgehoben zu behandeln.

Geht man nun von der Voraussetzung aus, daß durch die kaiserliche Verordnung vom 20. April 1854 den politischen und polizeilichen Behörden wirklich das Recht, Verbote zu erlassen, erteilt worden sei, dann kann man — nicht ohne einen Schein von Berechtigung — diese Verordnung als eines jener Gesetze bezeichnen, auf Grund deren diese Behörden Befehle negativen Inhaltes erlassen können.

So wenigstens faßt es die herrschende Praxis auf, indem sie trotz der Staatsgrundgesetze das Verbotsrecht benutzt; freilich ergibt sich dadurch ein eigentümlicher *circulus vitiosus.*

Wenn einerseis die Verfassung das Anordnungsrecht der Behörden auf jene Fälle beschränkt, in denen es sich „auf Grund der Gesetze" bewegt, andererseits unter den „Gesetzen" alle jene Bestimmungen der vorkonstitutionellen Zeit inbegriffen werden, welche in höchst allgemeiner Weise den Behörden ein Anordnungsrecht gewähren — dann erscheint jene grundlegende Bestimmung der Verfassung inhaltsleer; dann festigt sie lediglich den bisherigen Zustand der behördlichen Allmacht. Das aber war sicherlich nicht gewollt.

Eine Lösung, um aus diesem *circulus vitiosus* herauszukommen, finde ich darin, daß jenes allgemeine Anordnungs-

recht der vorkonstitutionellen Behörden, wenn und insoweit es sich aus der Einrichtung des absoluten Staates von selbst ergab, mit diesem Staate aufgehört hat.

So würde ein Rechtssatz des Inhaltes: das Staatsoberhaupt oder die von ihm befugten Behörden haben das Recht, „verbindliche Anordnungen an die Staatsbürger zu erlassen“, auch wenn er sich wissenschaftlich aus ihrer früheren Stellung ableiten ließe, durch das Staatsgrundgesetz dennoch als aufgehoben zu betrachten sein.

Da nun das allgemeine Befehlrecht des absoluten Staatsoberhauptes aufgehört hat zu bestehen, und damit die Quelle versiegt ist, aus welcher eine allgemeine Gewaltübertragung an dessen untergeordnete Organe geschöpft werden konnte, andererseits aber dennoch deren einzelne Emanationen, die einmal gegebenen Gesetze, zu Recht bestehen, so läßt sich aus diesem Zustande mit einiger Berechtigung der Satz ableiten, daß ganz allgemeine Machtübertragungen, wie der Satz: das Staatsoberhaupt oder seine von ihm dazu befugten Behörden dürfen Anordnungen verbindlicher Art treffen, daß solche Machtbefugnisse oder Machtübertragungen nicht mehr aufrecht erhalten werden können, während andererseits genau umschriebene, in Spezialgesetzen enthaltene Machtübertragungen nicht verloren gegangen seien.

Von diesem Gesichtspunkte betrachtet könnte das Verbotsrecht der politischen und polizeilichen Behörden nur dann aufrecht erhalten werden, wenn es sich nicht als eine allgemeine, sondern als eine speziell gehaltene Machtübertragung erweist.

Nun erscheint dieses Verbotsrecht allerdings als ein in dreifacher Richtung eingeschränktes Anordnungsrecht:

1. Kompetent sind nicht alle staatlichen Behörden, sondern nur die politischen und polizeilichen;

2. Kompetent sind sie nicht zu Anordnungen jeder Art, sondern nur zu Verboten; und endlich

3. das Verbotsrecht deckt sich mit ihrem Wirkungskreise.

Auf den ersten Anblick ließe sich daher das erwähnte Verbotsrecht mit dem im Staatsgrundgesetze enthaltenen Gedanken, daß nur das allgemeine Anordnungsrecht nicht mehr fortdauern solle, möglicherweise versöhnen, eben wegen jener dreifachen Einschränkung.

Eine nähere Betrachtung erweist jedoch diese Einschränkungen als ziemlich hinfällig. Vor allem ist die Einschränkung, daß das Verbotsrecht lediglich „im Wirkungskreise“ ausgeübt werden dürfe, gar keine ernsthaft zu nehmende Einschränkung; denn sie ist eine selbstverständliche.

Außerhalb seines Wirkungskreises kann kein staatliches Organ den Staatswillen repräsentieren, sogar gegenüber dem Wortlaute des Staatsgrundgesetzes liegt hier keine Spezialisierung vor; denn auch dieses gewährt das Verordnungsrecht „auf Grund des Gesetzes“ nur „innerhalb des Wirkungskreises!“

Die weitere Einschränkung, daß ja nicht alle staatlichen Behörden, sondern nur die politischen und polizeilichen mit dieser Machtbefugnis ausgestattet seien, ist gleichfalls kaum als ein ernsthaft zu nehmender Einwand aufzulassen, da ja gerade die politischen und polizeilichen Behörden die Träger der inneren Verwaltung sind, denen nur für ganz bestimmte Zweige Fachbehörden gegenüberstehen. Ihnen kommt jener umfassende, in das Recht der Individuen in den mannigfachsten Formen eingreifende Wirkungskreis zu, auf welchem das Staatsgrundgesetz vornehmlich, ja fast ausschließlich gemünzt war.

Es bleibt also strenge genommen nur der Gedanke, daß die Behörde eingeschränkt sei auf „Verbote“.

Aber auch die Einschränkung auf Verbote im Gegensatz zu Geboten kann nur als eine ganz prekäre gelten, da jedes Verbot logisch ein negativ gefaßtes Gebot ist, und so kommen wir bei der Auffassung, daß das Verbotsrecht trotz des Staatsgrundgesetzes, weil es nicht ein allgemeines, sondern ein spezielles Anordnungsrecht enthalte, darauf hinaus, daß ein großer Kreis der Staatsbehörden die politischen und polizeilichen, also gerade diejenigen, auf welche das Staatsgrundgesetz vornehmlich gemünzt ist, nach wie vor in negativer Form gehaltene Anordnungen treffen könne.

So prekär demnach die Stellung des Verbotsrechtes dann erscheinen muß, wenn sein Fortbestand lediglich durch den Umstand gerechtfertigt werden will, daß es eine *lex specialis* ist, so wollen wir uns mit dieser Argumentation nicht begnügen, da ja der Unterschied zwischen Einheit und Mehrheit ein streng logischer ist, hingegen eine solche scharfe Trennung der Begriffe „allgemein“ und speziell *(lex generalis* und *specialis)* nicht

besteht und, wie das vorliegende Beispiel zeigt, sich wenigstens Argumente für den Fortbestand des Verbotsrechtes auffinden lassen, auf welche die Behörden bei der großen Bequemlichkeit und Unentbehrlichkeit des Verbotsrechtes sich energisch anklammern werden.

VI.

Wenn in dem vorigen Kapitel Angriff und Verteidigung des „Verbotsrechtes“ *sine ira et studio* versucht wurde und, obwohl die Wagschale sich bereits bedenklich zu Ungunsten der von der Praxis hochgehaltenen Übung geneigt hat, dennoch keine entschiedene Stellung gegen dieselbe eingenommen wurde, so geschah dies, weil es ein weit wirksameres Mittel gibt, auf anderem Wege die Haltlosigkeit derselben nachzuweisen.

Mann kann nämlich die verfassungsmäßigen Bedenken gegen den Fortbestand des Verbotsrechtes gänzlich beiseitelassen, wenn es gelingt, nachzuweisen, daß dieses Verbotsrecht in der von der Praxis ausgeübten Weise niemals zu Recht bestanden habe und daß die erwähnte Bestimmung in der kaiserlichen Verordnung von Anfang an einen ganz anderen Sinn gehabt habe, als ihr die Praxis beigelegt hat.

Diesen Nachweis glaube ich führen zu können aus dem Wortlaute der fraglichen Bestimmung, aus dem Zusammenhange derselben und ihrer Stellung in der gesamten Verordnung vom 20. April 1854, sowie endlich aus der Entstehungsgeschichte der Verordnung.

Wir gehen aus von dem bereits oben sub IV enthaltenen Worlaute des vielumstrittenen Verbotsparagraphen. Die Worte: „Ist im Wirkungskreise der politischen und polizeilichen Behörden ein Verbot erlassen worden...“ lassen eine zweifache Deutung zu, weil das Wort „Wirkungskreis“ in zwei ganz verschiedenen Bedeutungen aufgefaßt werden kann.

Man kann unter Wirkungskreis einer Behörde die Gesamtheit jener fachlichen Verwaltungszweige verstehen, mit denen sie sich überhaupt zu befassen hat, und wir unterscheiden darnach den Wirkungskreis einer Unterrichts-, einer Ackerbau-, einer Finanzbehörde etc., je nachdem sie sich mit Gegenständen des Unterrichtes, des Ackerbaues, des Finanzwesens etc. befaßt.

In diesem Sinne kann der Wirkungskreis der politischen

Staatsbehörden in Österreich als ein sehr umfassender bezeichnet werden; er begreift in sich alle staatlichen Verwaltungszweige, die nicht speziellen Fachbehörden zugewiesen sind.

In einem anderen Sinne versteht man jedoch unter dem Wirkungskreise einer Behörde etwas ganz anderes: es ist ihre gesetzliche Fähigkeit, bestimmte Hoheitsrechte des Staates auszuüben; ihre Berechtigung, Entscheidungen bestimmter Art zu fällen, Befehle auszusprechen, Machtmittel anzuwenden; es bedeutet also Wirkungskreis hier nicht einen gewissen, nach Materien abgegrenzten Tätigkeitsbezirk, sondern einen ihr zugewiesenen Anteil an der Ausübung staatlicher Hoheit, eine Zuweisung von Machtmitteln.

Wir wollen jeder dieser beiden Auffassungen gerecht werden.

Fassen wir zunächst die letzterwähnte ins Auge, so bedeutet der Satz: „ist im Wirkungskreise der politischen Behörden ein Verbot erlassen worden", so viel, wie: „hat die politische Behörde ein Verbot, zu dessen Erlassung sie vermöge ihrer rechtlichen Stellung befugt war, erlassen."

Bei dieser Auslegung des Wortes Wirkungskreis fällt natürlich die Behauptung, daß der fragliche § 7 den Behörden ein Verbotsrecht verliehen hätte, sofort in nichts zusammen. Dann hat § 7 lediglich den Sinn: „War die politische Behörde berechtigt, ein Verbot zu erlassen, und hat sie es getan, dann kann sie demselben in der hier normierten Weise Geltung verschaffen."

Diese Auslegung hat den Vorzug, einfach und selbstverständlich zu sein; für die herrschende Praxis aber folgt daraus, daß sie durchaus im Unrechte ist, die Übertretung von Verboten zu bestrafen, zu deren Erlassung sie nicht schon auf andere Weise berechtigt war.

Allein da die andere Bedeutung des Verbotes doch nicht ganz von der Hand gewiesen werden kann, so möge sie *per maxime inconcessum* — wie die Advokaten sagen — zugelassen werden.

Nehmen wir also an, die Eingangsworte des § 7 hätten die Bedeutung: „Ist auf einem jener zahlreichen Verwaltungsgebiete, welche zur Tätigkeit der politischen und polizeilichen Behörden gehören, ein Verbot erlassen worden" — so besagt

§ 7 doch nur: daß die vorausgegangene Erlassung eines solchen Verbotes die Voraussetzung sei für Zwang und Strafe. Lediglich in dem hypothetischen Vordersatze ist von dem Verbote die Rede; der positive Gesetzbefehl behandelt ausschließlich die Frage, was mit dem Übertreter zu geschehen habe?

Bei der zuerst erörterten Auslegung des Wortes „Wirkungskreis" gelangten wir sofort zu dem Schlusse, daß die Behörde nur dann zwingen und strafen könne, wenn sie anderweitig die Berechtigung hatte, zu verbieten. Bei der zweiten Auslegung kann man einen Schritt weiter gehen und sagen, es genügt zur Ausübung der Straf- und Zwangsgewalt, daß überhaupt auf diesen Gebieten ein Verbot bestehe — faktisch erlassen wurde, gleichgültig ob mit Recht oder Unrecht. Damit wäre aber doch nur etwas ganz anderes bewiesen, als zu beweisen war: die unbedingte Gehorsamspflicht der Staatsbürger.

Man kann ganz wohl die Frage, ob der Staatsbürger verpflichtet ist, dem obrigkeitlichen Verbote zu gehorchen, unabhängig von der Frage betrachten, ob die Obrigkeit berechtigt war, den betreffenden Befehl zu erlassen und die Gehorsamspflicht auch gegenüber dem unberechtigten Verbote zu statuieren.

Selbst wenn man nun dem § 7 die — wie mich dünkt, keineswegs nächstliegende — Auslegung geben will, daß der Einzelne Zwang und Strafe verdient, sobald er sich dem auf irgendeinem politischen und polizeilichen Verwaltungsgebiete faktisch, wenn auch gesetzwidrig, erlassenen Verbote widersetzt, so ist dadurch für die andere Behauptung, nämlich daß die Behörde ihrerseits ein Verbotsrecht auf diesen Gebieten durch § 7 erlangt habe, nicht das Mindeste gewonnen.

Man mag daher den Eingangsworten des § 7 welche Auslegung immer geben, stets wird man darüber nicht hinauskommen, daß das Verbot nur als das eine hypothetische Voraussetzung für Zwang und Strafe bildende Moment erwähnt wird.

Die Annahme der Praxis, daß den Behörden durch das Zwang- und Strafrecht implizite das als Voraussetzung dazu notwendige Verbotsrecht mit in die Hand gegeben worden sei, stellt sich somit als ein nicht zu verteidigender logischer Denkfehler dar.

Da dieser Denkfehler eigentlich auf einer Verwechslung von hypothetischem Vordersatz und bedingtem Nachsatze beruht,

und dadurch hervorgerufen ist, daß man in der den Behörden bedingungsweise eingeräumten Zwangs- und Strafgewalt zugleich die Einräumung des diese Gewalten bedingenden Verbotsrechtes erblickte, so mag zur völligen Aufdeckung des Irrtums noch dienlich sein, darauf hinzuweisen, daß jene Behörde, welche im Nachsatze zu Zwang und Strafe ermächtigt wird, gar nicht identisch zu sein braucht mit derjenigen, von welcher das im Vordersatze erwähnte Verbot handelt.

Die Zwang- und Strafgewalt wird nämlich sowohl nach den Bestimmungen der erörterten kaiserlichen Verordnung als nach den geltenden Bestimmungen des Polizeistrafrechtes überhaupt stets von der untersten politischen Instanz (Bezirkshauptmannschaft, Magistrat, Polizeibehörde) ausgeübt, das Verbot aber kann ebensowohl von dieser als von der höheren Instanz ausgehen. Diesem Gedanken wird auch § 7 in seinen oft zitierten Anfangsworten gerecht, denn es heißt: ist ein Verbot im Wirkungskreise einer politischen Behörde erlassen worden — aber es ist nicht gesagt von wem, von welcher Instanz.

Die unterste Instanz hat nach § 7 auch dann zu zwingen und zu strafen, wenn ein Verbot ergangen ist, zu dessen Erlassung sie deshalb nicht kompetent war, weil sein Geltungsgebiet über ihren örtlichen Bezirk hinausreicht.

Das Gleiche gilt, wenn die Verbotserlassung nicht die örtliche, sondern die sachliche Kompetenz der Unterbehörde überschreiten würde. Wenn z. B. irgend eine polizeiliche Materie derart geordnet ist, daß durch positive Bestimmung der Landesstelle ausdrücklich ein Verbotsrecht eingeräumt wurde, nicht aber der Bezirksbehörde, und es macht nun die Landesstelle von diesem Rechte Gebrauch, so ist zweifellos die Bezirksbehörde nach § 7 zit. zur Bestrafung der Verbotsübertreter kompetent. Dies liegt völlig im Wortlaut des § 7 eingeschlossen und ist auch von der Praxis nicht angezweifelt worden.

So wie aber einmal zugegeben werden muß, daß nach § 7 die politischen Behörden die Übertretung auch von solchen Verboten zu strafen haben, zu deren Erlassung sie nicht kompetent sind, ist nicht einzusehen, daß die Strafkompetenz des § 7 implizite die Verbotskompetenz enthalten sollte.

Die einschränkende Bedeutung der Worte des § 7 rückt dadurch in ein ganz anderes Licht als die Praxis glauben macht,

denn er sagt nur: Wenn von der kompetenten Behörde ein Verbot erlassen ist, welches in den Wirkungskreis der politischen Behörde fällt, dann haben die letzteren zu zwingen und zu strafen.

Mit anderen Worten: § 7 hat die Bedingungen, unter denen ein derartiges Verbot erlassen werden kann, *in suspenso* gelassen; er kümmert sich gar nicht darum, wie das Verbot zustande kommt, sondern sagt nur, was *stante concluso* zu geschehen habe.

Mit dieser Auslegung wird man weiters der Stellung des Verbotsparagraphen in der ganzen Verordnung gerecht.

Dieselbe ist nach ihrer Überschrift eine „Vorschrift für die Vollstreckung der Verfügungen und Erkenntnisse der l. f. politischen und polizeilichen Behörden“ — somit eigentlich eine Exekutionsordnung.

Allerdings entspricht der Inhalt keineswegs durchaus der Überschrift; inhaltlich behandelt sie, zumal in den späteren Paragraphen, ganz fernliegende und zusammenhanglose Materien. In den Anfangsparagraphen (§ 1—8) aber läßt sich ein gewisser logischer Aufbau nicht verkennen.

Vor allem enthalten die §§ 1—6 Bestimmungen, wie gewisse Leistungen öffentlich-rechtlicher Natur hereingebracht werden sollen: Steuern für Staatszwecke, den Steuern gleichgehaltene Leistungen, Kommunalabgaben, persönliche Dienstleistungen etc.

In all diesen Bestimmungen ist vorausgesetzt, daß irgend ein anderes Gesetz, jenes über Erwerb-, Einkommensteuer etc., die Gemeindeordnung oder sonst ein Spezialgesetz die legale Begründung für die Leistungspflicht bereits enthalte und die §§ 1—6 der 1854er Verordnung bezeichnen lediglich jene Maßregeln, welche den politischen Behörden zu Gebote stehen sollen, um die zu Recht bestehende Verpflichtung zu exequieren.

Es sind eben, wie die Überschrift besagt, Exekutionsvorschriften, und in den §§ 1—6 handelt es sich darum, wie gesetzlich begründete „Gebote“: du sollst leisten, zahlen, arbeiten, gegenüber dem Widerstrebenden zur Geltung gebracht werden.

Daran schließt sich ganz logisch der § 7 an, welcher den Fall im Auge hat, daß ein Verbot nicht beachtet wird.

So wenig nun auf Grund der ersten sechs Paragraphen daran zu denken ist, daß, weil hiedurch den politischen Behörden zur Steuereintreibung erforderliche Machtmittel gegeben sind, sie deshalb auch Steuern, die sonst nicht vorgeschrieben sind, auferlegen können, so wenig darf man im § 7 bei Verboten daran denken, daß sie dieselben deshalb auferlegen dürfen, weil ihnen Machtmittel gegen die Übertreter erlassener Verbote gegeben sind.

In beiden Fällen ist die Frage, wer den Zwang auszuüben hat, ganz unabhängig von der Vorfrage, wer das Gebot und Verbot auszusprechen hatte, welches die Basis des Zwanges bildet. Ebenso wie Kommunalleistungen, welche die Gemeinde vorschreibt, gegebenenfalles durch die Bezirkshauptmannschaft eingebracht werden, ebenso können, wie vorhin nachgewiesen wurde, Verbote, welche ein Ministerium, eine Statthalterei ausgesprochen hatte, von der Bezirksbehörde durchgeführt werden.

Die gegenteilige herrschende Auffassung bringt in den Aufbau des Gesetzes eine ganz merkwürdige Dissonanz.

Den Bestimmungen über die Durchführung von Geboten, die auf den verschiedensten aber stets gesetzlichen Gründen basieren, soll angeblich folgen eine Bestimmung, die das Recht ausspricht, ohne gesetzliche Begründung Verbote zu erlassen.

Bezüglich der Gebote — darüber herrscht kein Zweifel — sollen die Behörden an die gesetzliche Voraussetzung gebunden sein, daß dieses Gebot zu Recht besteht, dagegen, sobald das Gebot in die entsprechende negative Form gekleidet ist, als Verbot auftritt, haben sie nicht bloß das Recht der Durchführung, sondern auch des Erlasses!

Da weder der Wortlaut, noch die Stellung des strittigen Paragraphen im Gesetze für diese in der Praxis herrschende Auffassung sprechen, so müßte doch wenigstens in den Motiven und den der Erlassung oder Verordnung vorausgegangenen Verhandlungen irgend ein Anhaltspunkt für eine so gewaltige Divergenz innerhalb desselben Gesetzes sich finden.

Denn tatsächlieh wäre ja mit dem Rechte, Verbote zu erlassen, den politischen Behörden eine ganz außerordentliche Gewalt gegeben, eine Art Binde- und Lösegewalt; was die unterste politische Behörde durch ein Verbot bindet, das soll auch von Staatswegen gebunden sein!

Nun finden sich die vorausgegangenen Verhandlungen in dem Archive des Ministeriums des Innern vollständig vor.

Das Studium dieser Akten bietet auch nicht den mindesten Anhaltspunkt dafür, daß ein solches Verordnungsrecht den politischen Behörden in die Hand gegeben wurde.

Mit Recht wird man gegen Auslegungen, die sich auf die Vorverhandlungen und Motive zu Gesetzen stützen, sehr mißtrauisch sein, und es soll darum auf die Bemerkungen eines Referenten, der einen solchen Entwurf ausgearbeitet oder auf die Aussprache, die in den vorberatenen Kommissionen gefallen sind, ja selbst auf die Bemerkungen in den betreffenden sorgfältig ausgearbeiteten Vorträgen kein übergroßes Gewicht gelegt werden, obwohl gerade bei der außerparlamentarischen, bureaukratischen Behandlung die Motive eine größere Bedeutung erhalten.

Dennoch kann im Zusammenhalte mit den früheren Ausführungen die Tatsache nicht außer Acht gelassen werden, daß mit keinem Worte in all diesen Akten der Gewährung eines Verbotsrechtes Erwähnung geschieht.

Im Gegenteile läßt sich eine Bemerkung anführen, die der Gewährung eines Verbotsrechtes geradezu widerspricht.

Als nämlich der Statthalter von Mähren beantragte, einen besonderen Paragraphen einzuschalten, „daß die politischen Organe Übertretungen polizeilicher Anordnungen mit Geldbußen von 5—50 Gulden belegen dürfen“, bemerkte der Referent dagegen: „Gehört nicht hieher; polizeiliche Strafgewalt ist einer besonderen Normierung vorbehalten und teilt sich zwischen Gemeinde und Justiz; zudem gehört das Recht, Gesetze zu geben (Strafsanktion auszusprechen), nicht in eine Vorschrift über die Exekution.“

So mangelhaft die Ausdrucksweise dieses Referenten ist, so enthält sie doch den ganz richtigen Gedanken, daß nicht: „ein Recht, Gesetze zu geben“ — also wie wir sagen werden ein „Verordnungsrecht“ den Behörden gegeben werden sollte, sondern lediglich eine Exekutionsvorschrift, eine Handhabe zur Durchführung bestehender Verordnungen.

Nach alledem glaube ich zusammenfassend sagen zu können: Es ist nicht gerechtfertigt, wenn aus der kaiserlichen Verordnung vom 20. April 1854 das Recht für die politischen und polizeilichen Behörden abgeleitet wird, Verbote zu erlassen, zu

welchen sie nicht bereits durch anderweitige gesetzliche Basis legitimiert sind.

Sie sind hiezu nicht berechtigt, weil weder der Wortlaut noch die Stellung der betreffenden Verbotsparagraphen, noch die Entstehungsgeschichte einen Anhaltspunkt dafür liefern, und es kann daher der Streit, ob die Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1867 dieses Verbotsrecht wieder aufgehoben habe, als gegenstandslos beiseite gestellt werden.

Die Strafpflicht der politischen Behörden.

I.

Müssen die Verwaltungsbehörden die ihnen anvertraute Strafgewalt ausüben, oder dürfen sie von der Ausübung dieser Gewalt nach ihrem Ermessen absehen?

Entspricht ihrem Strafrechte in völlig gleichem Umfange eine Strafpflicht, oder ist ihnen eine diskretionäre Gewalt gegeben, ein Mittel, welches gleich vielen anderen Mitteln ihnen die Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben erleichtern oder ermöglichen soll, ohne daß sie von diesem Mittel Gebrauch machen müssen, wenn ihnen andere Wege geeigneter erscheinen, ihre Endzwecke zu erreichen?

Ist ihnen ein Schwert in die Hand gegeben, dessen sie sich bedienen müssen, oder genügt es, daß sie das Schwert tragen, gelegentlich mit demselben rasseln, und nur dann zuschlagen, wenn besondere Gründe sie veranlassen, Ernst zu zeigen, oder wenn wenigstens keine besonderen Nützlichkeitserwägungen sie davon abhalten?

Das sind Fragen, deren große Bedeutung für das Verwaltungsrecht unverkennbar ist.

Im Strafprozesse haben sie längst Gegenstand eingehender Kontroversen in der Theorie und heftiger Kämpfe in den gesetzgebenden Körperschaften gebildet.

Wenn auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes ein Kampf von gleicher Intensität um diese Fragen nicht zu verspüren war, so dürfte das geringere theoretische Interesse an verwaltungsrechtlichen Problemen mehr schuld daran sein als etwa die praktische Bedeutungslosigkeit derselben. Vor allem ist die Zahl der

bestehenden und jährlich neu erzeugten Verwaltungsnormen, welche von Strafandrohungen begleitet sind, unendlich größer als jene der gerichtlichen Strafnormen; sie greifen in so viele, täglich sich abspielende Lebensverhältnisse ein, daß auch derjenige sich ihnen nicht immer leicht entziehen kann, der in ängstlicher Weise die durch das Strafgesetz abgesteckten Gebiete in weitem Bogen zu umgehen bemüht ist. Weit mehr wie für das Strafrecht gilt für das Verwaltungsrecht der Satz: „Auch der Gerechte fällt siebenmal des Tages."

Dazu kommt noch eins: Diese zahlreichen politischen Strafnormen sind zumeist der Ausdruck des Sieges einer bestimmten politischen Richtung. Während im Strafgesetze über die den Gerichten zugewiesenen Delikte im großen und ganzen die mehr stabilen Gedanken der allgemeinen Rechtsüberzeugung zur dauernden Festsetzung gelangen, ist es hier die momentan herrschende Partei, welche die Zeit ihrer politischen Macht benützt, um einen ihren Wünschen entsprechenden Zustand in der Verwaltung einzuführen, womöglich in Gesetzesform zu kristallisieren und mit Verwaltungsstrafnormen zu schützen. Diese Normen überdauern naturgemäß längere Zeit die Herrschaft jener Partei, die sie geschaffen hat; ein neues Regime tritt auf mit ganz anderen Sorgen und Interessen, und wenn es auch häufig weder Zeit noch Kraft besitzt, jene Normen aus der Welt zu schaffen, so legt es doch keine besondere Energie an den Tag, Einrichtungen zu schützen, die ihm veraltet, überflüssig, wo nicht gar schädlich erscheinen, Handlungen zu strafen, die es für irrelevant erachtet.

Nur der Gedanke einer eisernen Strafpflicht könnte die Anwendung derartiger Normen sichern.

Damit gewinnt das uns beschäftigende Problem noch eine besondere, das ganze Gebiet des Verwaltungsrechtes umspannende Bedeutung: im Hintergrunde dieser Erörterungen steht die Frage, ob auf dem Gebiete der Verwaltung in letzter Linie die Herrschaft des Gesetzes oder jene der Partei maßgebend sei*).

---

*) Die Untersuchung der Frage der Strafpflicht soll sich hier auf die politischen Behörden beschränken — nicht alle Verwaltungsbehörden umfassen. Der Grund für diese Beschränkung liegt vornehmlich in der gesonderten Stellung, welche die Organe der Finanzverwaltung bezüglich

II.

Die hier zur Diskussion gelangende Frage der Strafpflicht der politischen Behörden findet in der Literatur des Strafprozesses ihre analoge Behandlung als Problem des Legalitäts- und Opportunitätsprinzipes, und es dürfte sich, um nicht eine neue Nomenklatur einzuführen, kaum vermeiden lassen, jene Namen für die entsprechenden Fragen der Strafpflicht im Verwaltungsrechte beizubehalten.

Dennoch muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß sich die Probleme auf diesen beiden Gebieten keineswegs vollständig decken, wie die folgende Erörterung zeigen soll.

Mit dem Verschwinden des alten inquisitorischen Prozesses und dem Auftreten des öffentlichen Anklägers in der Person eines vom Richter unabhängigen Staatsanwaltes hat die Frage im modernen Strafprozesse eine Wendung genommen, die sich ausschließlich mit der Stellung des öffentlichen Anklägers beschäftigt.

Während noch Glaser in seiner Schrift über „Das Prinzip der Strafverfolgung" im Jahre 1860 von der Vorfrage ausgeht, wie weit die Pflicht des Richters des alten Inquisitionsprozesses reiche, ob er verpflichtet sei, jeder Spur nachzufolgen, bis ein spruchreifes Resultat sich ergebe, beschäftigt sich die neuere Literatur ausschließlich mit der Frage, wie weit die Einstellungsbefugnis des Staatsanwaltes gehe, und wie weit die „Leitung" der dem Staatsanwalte übergeordneten Behörden prozeßhindernd eingreifen könne.

---

der Handhabung ihrer Strafverwaltung einnehmen. Hier hat eine auf fiskalischen Gesichtspunkten beruhende positive Gesetzgebung eine Strafpflicht aus Gründen angeordnet, welche für die übrigen Verwaltungszweige nicht zutreffen, und eine Nachsicht aus fiskalischen Gründen gelegentlich eintreten lassen, die gleichfalls keine analoge Anwendung auf andere Verwaltungszweige gestattet. Daher schien es mir wünschenswert, Untersuchungen anzustellen, welche sich ausschließlich auf das Gebiet der inneren Verwaltung beziehen, und diese Darstellung beschränkt sich mit Absicht auf die politischen Behörden, unter welchen die österreichische Gesetzgebung die Bezirksbehörden I. Instanz (Bezirkshauptmannschaften, Statutargemeinden und l. f. Polizeidirektionen), sowie die ihnen übergeordneten Landesstellen und das Ministerium des Innern versteht. In diesem eingeschränkten Sinne sind denn auch im folgenden die Bezeichnungen: Verwaltungsverfahren, Verwaltungsbehörde etc. aufzufassen.

Die Stellung des Richters hingegen ist nicht mehr das Streitobjekt für die Frage des Opportunitäts- oder Legalitätsprinzipes im modernen Prozesse. Er kann nicht inquirieren und nicht urteilen, wenn der vom Gesetze legitimierte Kläger seine Tätigkeit nicht anruft, und umgekehrt, er kann seinen richterlichen Spruch nicht verweigern, wenn jener es verlangt — es fragt sich demnach darum, inwiefern der Kläger zurücktreten und ablassen darf.

Für den Verwaltungsprozeß jedoch, wo kein öffentlicher Kläger dem Urteilenden gegenübersteht, wo dieselbe Person (oder doch dieselbe Behörde) es ist, welche die ersten Untersuchungen zu pflegen und das Urteil zu fällen hat, steht die Frage noch in jener Ursprünglichkeit da, die sie vor dem gerichtlichen Forum einst hatte, — noch nicht aufgelöst nach Kompetenzen verschiedener Organe desselben Staates.

Hier beschäftigt uns demnach noch immer die Frage, was der Urteilende selbst zu tun hat; nicht nur, wie weit er in der Untersuchung zu gehen hat, wo er Halt machen darf bei der Erforschung der Spuren der Tat, sondern auch, ob er unbedingt das Urteil fällen muß, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind, oder aber, ob er sich der Urteilsfällung ganz enthalten darf aus Gründen, von denen das Gesetz keine Erwähnung macht, also insbesondere, weil Erwägungen „höherer Ordnung“ ihm eine Urteilsfällung als dem Staatsinteresse zuwiderlaufend erscheinen lassen.

Wenn also hier die Frage des Legalitätsprinzipes für das Verwaltungsstrafverfahren aufgeworfen wird, so bedeutet sie weit mehr als die analoge Frage im gerichtlichen Strafprozesse, nämlich, ob der Strafbeamte stets dann das Straferkenntnis fällen muß, wenn alle tatsächlichen Prämissen für dasselbe gegeben sind, der strafbare Tatbestand in juristisch erkennbarer Form ihm vorliegt, oder aber, ob er auch in diesem Falle berechtigt sei, von der Bestrafung Umgang zu nehmen, des Urteils sich zu enthalten, weil er zwar die Befugnis erhalten hat, zu strafen, nicht aber die Pflicht, dies zu tun.

Erst in zweiter Linie taucht jene Kontroverse auf, die im gerichtlichen Prozesse eine so große Rolle spielt: wie weit sich die Untersuchungs- und Verfolgungspflicht zu erstrecken habe, und wann hier innegehalten werden darf.

Verneint man das Vorhandensein der Strafpflicht der Verwaltungsbehörden in dem zuerst erwähnten Sinne, dann ist es nur konsequent, dem Mittel zum Zwecke der Verfolgung, die erst zur Strafe führen soll, keine größere Bedeutung beizulegen als dem Zwecke selbst, und der Strafbehörde das Recht beizulegen, die Untersuchung dementsprechend ohneweiters einzustellen. Bejaht man jedoch die Strafpflicht, dann erst betritt man jenen Boden, auf dem im modernen Strafprozesse der Streit um Legalität und Opportunität ausgefochten wird.

III.

Wenn ich trotzdem nicht sofort auf den Kernpunkt der Sache, nämlich auf die Strafpflicht in dem vorhin bezeichneten engeren Sinne eingehe, sondern vorerst kurz die Frage der Verfolgungspflicht streife, so geschieht es, um gleich hier einer Auffassung zu begegnen, welche geeignet ist, die Frage der Strafpflicht der Verwaltungsbehörden wenigstens bei deren gegenwärtigen Organisation in Österreich von vornherein ad absurdum zu führen.

Schon Glaser macht darauf aufmerksam, daß die Theorie, welche aus dem Bestande des gemeinen deutschen Inquisitionsprozesses hervorgegangen ist, durch Konsequenz dahin getrieben zu sein glaubte, daß sie Recht und Pflicht der Strafverfolgung als absolut identisch nahm, und in jedem einzelnen Falle, wo ein Strafgesetz übertreten ist, es als eine Pflicht hinstellte, dafür zu sorgen, daß die Bestrafung, wenn möglich, stattfinde, „woraus sich von selbst die weitere Folge ergab, daß überall, wo möglicherweise ein Verbrechen begangen sein kann, ein Kriminalprozeß bis zu voller Aufklärung des Sachverhaltes geführt werden muß“.

Daran knüpft Glaser die eigene Betrachtung: „In der Tat konnte es gar nicht anders sein, so lange der Staatsgewalt nur ein Organ für die Strafrechtspflege zur Verfügung stand — der Kriminalrichter. Für einen Richter müssen innerhalb der Sphäre seiner eigenen Tätigkeit allerdings Berechtigung und Verpflichtung in Eins zusammenfallen.“

*) S. 436 a. a. O.

Er darf sich nur die Frage stellen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen seiner Tätigkeit vorhanden seien; ist dies der Fall, so muß er auch einschreiten. Darin liegt aber auch der Keim der empfindlichsten Überspannungen und Übertreibungen, zu denen der inquisitorische Prozeß, für welchen es nur einen Richter und nichts als den Richter gibt, führte. So kann man — in der Theorie wenigstens — zu dem Satze, daß das Untersuchungsgericht jeder wie immer an dasselbe gelangenden Spur eines möglichen Verbrechens nachzugehen habe. Freilich scheiterte hier die Enormität der Anforderungen an der Unmöglichkeit der Ausführung.“

Diese Auffassung würde, da im Verwaltungsstrafverfahren die Einheit des Organes der Strafpflege fortbesteht, die Folgerung nahelegen, daß auch hier dieses einheitliche Organ unausgesetzt jede Spur jedes Verwaltungsdeliktes zu verfolgen habe, bis dieselbe spruchreif geworden ist. Wenigstens würden alle Grundsätze der Analogie zu dieser Folgerung hindrängen, und erst ein Gegenbeweis erforderlich sein, um das hier Angenommene dort aus anderweitigen Gründen als unrichtig zu verwerfen.

Damit wäre für das Verwaltungsverfahren das Legalitätsprinzip in einer Schärfe vorhanden, wie es kaum ein noch so entschiedener Verfechter dieses Prinzipes für das moderne Gerichtsverfahren fordern würde, und wie es auch kein neuer Strafprozeß durchgeführt hat.

Natürlich würde sofort die „Enormität der Anforderung an der Unmöglichkeit der Ausführung scheitern“ — und dies um so gründlicher, als auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes die Zahl der Strafnormen und der Delikte unverhältnismäßig größer ist als auf jenem des Strafrechtes.

Indem also die obige Auffassung dem Legalitätsprinzipe eine mächtige theoretische Stütze bietet, vernichtet sie dasselbe in der Praxis, weil sie dem einheitlichen Organe für Strafverfolgung und Strafurteil eine unerfüllbare Aufgabe zumutet.

Allein dieser aus der „Einheit“ des Organes gezogenen Forderung vermag ich mich überhaupt nicht anzuschließen.

Wenn es auch richtig ist, daß, was beim Gegenüberstehen der beiden Personen des Richters und des Anklägers als ein äußerlich getrennter Vorgang erscheint, bei dem einen vorhandenen Organe nur ein innerer psychologischer Vorgang ist — wenn

es auch ferner richtig ist, daß sich bei diesem einen Organe äußerlich kaum erkennen läßt, ob dasselbe deshalb zu einem Straferkenntnisse nicht gelangt, weil seine Erhebungen an einen toten Punkt gelangt sind, oder weil es sich von der Unschuld des Beschuldigten überzeugt hat: so läßt sich doch nicht verkennen, daß dies begrifflich verschiedene Dinge sind. Nur diese begrifflich bereits vorhandene Scheidung hat es ja ermöglicht, die Begriffe des untersuchenden, verfolgenden und urteilenden Organes in verschiedenen Personen zu substantiieren.

Wenn aber nach erfolgter Gegenüberstellung der Personen es möglich erscheint, Untersuchungen nur bis zu einem bestimmten von Aussicht begleiteten Punkte zu führen, dann aber sie fallen zu lassen, ohne daß damit das Wesen der Strafverfolgung vernichtet wird, — dann muß es auch möglich sein, die in einer Person vereinigte Tätigkeit in gewissen Grenzen walten zu lassen, ohne damit den Vorwurf der Inkonsequenz zu erdulden. Mit anderen Worten, die Vereinigung des untersuchenden, verfolgenden und urteilenden Organes in einer Person macht deshalb allein die Aufgabe derselben noch nicht zu einer unerfüllbaren.

Freilich, nichts hindert uns, die Forderung der unbedingten und uneingeschränkten Strafverfolgung bis zur Spruchreife als eine Konsequenz des reinen und ungetrübten Legalitätsprinzipes aufzustellen und dieselbe mit dem „Zusammenfallen der Berechtigung und Verpflichtung innerhalb der Tätigkeitssphäre“ *) der öffentlichen Organe zu begründen, aber unrichtig wäre es, diese Forderung begrifflich aus der Einheit des Straforganes abzuleiten und sie durch die Zerlegung seiner Funktionen in verschiedene Personen als beseitigt anzusehen.

Und weiters, wenn es bei der Scheidung von Richter und Kläger möglich ist, von dem Vorhandensein des Legalitätsprinzipes zu sprechen, bei gleichzeitigem Fallenlassen der als absurd hingestellten Forderung einer grenzenlosen Verfolgungstätigkeit, dann muß das Gleiche auch bei Personeneinheit möglich sein.

Demnach läßt sich die Frage des Legalitätsprinzipes im Verwaltungsstrafverfahren, soweit es sich um die dem Urteile

*) Vide Glaser, a. a. O.

vorausgehende Untersuchung handelt, folgendermaßen formulieren:

Besteht für die politischen Strafbehörden eine Verfolgungspflicht, d. i. die Pflicht, den Verwaltungsdelikten bis zu jener vernünftigen Grenze nachzuforschen, welche im Strafprozesse den Straferhebungsbehörden gezogen ist? Verfolgungspflicht bedeutet demnach von vornherein keineswegs die Pflicht des unbedingten Nachforschens jeder Spur, bis dieselbe zu einem Urteilsspruche reif ist, sondern Nachforschen bis zur vernünftigen Grenze.

Das Gegenteil der Verfolgungspflicht wäre die vom Gesetze gestattete Indulgenz, vorhandene Spuren trotz des voraussichtlichen Erfolges fallen zu lassen — sei es aus was immer für Gründen, deren letzter der wäre, daß die Behörden überhaupt nicht strafen und infolgedessen noch weniger verfolgen müssen, weil sie zwar die Macht, nicht aber die Pflicht zu strafen haben.

Mit dieser Formulierung schließt sich die Frage der Verfolgungspflicht ganz organisch an die bereits erörterte Frage der Strafpflicht an und teilt ihr Schicksal.

Legalität in diesem Sinne bedeutet daher wiederum nichts anderes als Ausführung der Strafbestimmungen — Opportunität gelegentliche Nichtanwendung derselben.

Kehren wir nun zum Ausgangspunkte der Untersuchung zurück. Die Frage der Strafpflicht im engeren Sinne kann für den gerichtlichen Strafprozeß als erledigt betrachtet werden. Hier würde es einen offenbaren Rechtsbruch bedeuten, wenn der Richter den juristisch aufrecht zu erledigenden Strafantrag des Staatsanwaltes abweisen, das Urteil verweigern oder einen Freispruch fällen würde, während die juristische Überlegung ein Strafurteil verlangt.

Ein Staatswesen, welches diesen Gedanken der Strafpflicht für die gerichtlichen Delikte ausgesprochen hat, leistet der Anforderung eines möglichst gesetzmäßigen und gleichmäßigen Vorgehens bezüglich eines Teiles seiner Organe genüge und nähert sich hiedurch dem Ideale des Rechtsstaates. Es frägt sich nun, ob derselbe Staat, nachdem er dieses Prinzip für gerichtliche Strafen anerkannt hat, dasselbe auf dem Verwaltungsgebiete in seinen einfachsten Erscheinungen als Strafpflicht des zutage liegenden Deliktes ablehnen kann, ohne sich einer groben

Inkonsequenz schuldig zu machen und von der erreichten Höhe sittlicher Anschauung wieder herabzusteigen?

Eine derartig verschiedene Behandlung zweier ähnlicher Probleme ließe sich etwa rechtfertigen aus zwei Gesichtspunkten: entweder aus logischen Gründen oder aus Nützlichkeitserwägungen: aus logischen Gründen, indem nachgewiesen wird, daß der Begriff der Verwaltung und speziell die Natur der Verwaltungsstrafe eine solche Strafpflicht ausschließen; oder aus Nützlichkeitsgründen der verschiedensten Art, die, um ausschlaggebend zu sein, nur eine Eigenschaft besitzen müßten, nämlich die, hinreichend stark zu sein.

Um ein unklares Raisonnement zu vermeiden, seien im folgenden beide Gesichtspunkte möglichst scharf geschieden.

IV.

Was vor allem den Begriff der Verwaltung betrifft, so finden wir in den Lehrbüchern des Verwaltungsrechtes häufig den Satz: „Verwaltung ist Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken; sie ist freie Tätigkeit zur Erreichung staatlicher Zwecke, die durch das Gesetz ihre äußeren Schranken erhält.“

Daraus ließe sich freilich nicht unschwer folgern, daß von einem Legalitätsprinzipe überhaupt in Verwaltungsstrafangelegenheiten nicht die Rede sein könne.

Denn wenn die Gesetze wirklich nur die äußeren Grenzen abstecken, innerhalb deren sich die Verwaltungstätigkeit frei nach Zweckmäßigkeitsgründen bewegen kann, wenn sie lediglich die Ermächtigungen gewähren, von denen die Verwaltungsbehörden je nach Umständen ihrer „höheren“ Einsicht gemäß Gebrauch machen können oder nicht, dann ergibt sich aus einem so konstruierten Begriffe der Verwaltung mit Leichtigkeit die Folgerung, daß auch die Verwaltungsstrafbestimmungen nichts anderes sein können als Ermächtigungen für die Behörde, deren sie sich nach Bedarf bedienen können, ohne es zu müssen.

Allein man findet mit dieser Begriffsabgrenzung der Verwaltungstätigkeit keineswegs das Auslangen. Ein Blick in die Fülle der Verwaltungsgesetze zeigt, daß gerade jene Bestimmungen sehr zahlreich sind, durch welche die Behörden keineswegs bloß ermächtigt, sondern strikte aufgefordert werden, sich

in bestimmter Richtung zu betätigen. Auf allen möglichen Verwaltungsgebieten finden sich diese nicht mißzuverstehenden Befehle.

Von allen jenen Gesetzesbestimmungen ganz abgesehen, in welchen den Behörden *expressis verbis* bestimmte Handlungen vorgeschrieben werden, gehören hieher auch zahlreiche Einrichtungen, welche aus der Initiative der Regierung hervorgehend, in Gesetzesform anbefohlen wurden.

Wenn ein Gesetz die Regulierung eines Flusses, die Errichtung von Markenregistrierämtern, die Bestellung von Gewerbeinspektoren etc. etc. anordnet, so liegt darin mehr als die bloße Erlaubnis für die Behörden, derartige Einrichtungen zu treffen; es entsteht eine Pflicht, für deren Unterlassung die Behörde ebenso verantwortlich wird wie für Gesetzesverletzungen anderer Art.

Damit stimmt es vollkommen überein, daß das Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt die Verantwortlichkeit der höchsten Verwaltungsbeamten ausspricht, für „alle ihnen innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises zur Last fallenden Handlungen oder Unterlassungen, wodurch sie..... ein Gesetz verletzen.“

Es bestehen eben neben den reinen Ermächtigungsgesetzen auch die Behörde zwingende Verwaltungsvorschriften; man darf daher keineswegs aus dem Begriffe der Verwaltung ohneweiters die Folgerung ziehen, daß dieser Begriff selbst eine Pflicht der Behörden, gegebenen Falles strafweise vorzugehen, ausschließe; im Gegenteile, mit diesem Begriffe und mit der rechtlichen Stellung der Verwaltungsbehörden ist es ganz wohl vereinbar, daß der letzteren eine Strafpflicht obliege.

Damit soll keineswegs geleugnet werden, daß sich unter den Verwaltungsstrafnormen, ebenso wie unter den Verwaltungsnormen überhaupt, auch solche befinden, die ihrer inneren Natur nach von vornherein als reine Ermächtigungsdekrete aufzufassen sind.

Aber diese zweifellos in das Ermessen der Behörden gestellten Strafnormen bilden speziell in der österreichischen Gesetzgebung eine verschwindend kleine Gruppe, die sich von allen übrigen Verwaltungsstrafnormen abheben und in einen Sonderbegriff zusammenfassen läßt.

Während nämlich durch die weitaus zahlreichsten Verwaltungsgesetze die Behörden in ganz analoger Weise wie die

Gerichte angewiesen werden, einen vollendeten Tatbestand unter die Strafnorm zu subsumieren und dann die im Gesetze vorgesehene Schlußfolgerung zu ziehen, kommt ihnen außerdem in manchen Fällen die Aufgabe zu, eine noch nicht gesetzte Tathandlung zu verhindern, und zu letzterem Zwecke wird ihnen außer anderen Mitteln manchmal auch eine Strafgewalt gegeben.

Hierauf beruht die Einteilung der politischen Strafen in eigentliche und in Zwangsstrafen; das Ziel der Zwangsstrafe liegt in der Zukunft; sie soll den präventiven Zwecken der Polizei dienen. Was sie erzwecken soll, kann möglicherweise ohne die letzte Kraftaufwendung, die Verhängung des Strafübels erreicht werden, kann eingetreten sein, bevor die Strafe verhängt wurde. Wenn auch in einem bestimmten Zeitpunkte alle Voraussetzungen gegeben wären, sie auszusprechen, so können doch diese Voraussetzungen nachträglich wieder verschwinden, der Ungehorsam beseitigt sein, bevor sie verhängt wurde; sie wird entbehrlich, ja noch mehr, sie wird zwecklos.

Gerade die Frage, auf die es hier ankommt, ob das Straforgan die Strafe verhängen müsse, oder ob diese Strafe als ein Machtmittel den Behörden in die Hand gegeben wurde, dessen sie sich zur Erreichung bestimmter Zwecke bedienen können, ohne es zu müssen, beantwortet sich aus der Natur der Zwangsstrafe von selbst im letzteren Sinne.

Da die Zwangsstrafe dem präventiven Charakter der polizeilichen Tätigkeit jedenfalls am ehesten entspricht, so ließe sich theoretisch die Scheidung zwischen gerichtlicher und polizeilicher Straftätigkeit von diesem Gesichtspunkte gewiß rechtfertigen; dann wäre die Lösung unserer Frage von der Strafpflicht eine sehr einfache.

Tatsächlich ist aber diese theoretische Scheidung unserer Gesetzgebung in doppelter Richtung fremd, indem einerseits ein großer, ja der größere Teil auch der polizeilichen Tätigkeit die nachträgliche Sühnung begangener Delikte umfaßt, andererseits die Gerichte — wenn auch seltener — Zwangsstrafen zu verhängen ermächtigt sind.

Damit wäre die Frage der Strafpflicht der politischen Behörden allerdings zum Teil beantwortet, nämlich bezüglich der Zwangsstrafen. Hier kann dieselbe ohneweiters verneint

werden. Allein diese Erwägungen sind unanwendbar für alle sonstigen Polizeistrafen, und gerade diese zeigen eine größere Verwandtschaft mit den gerichtlicher Strafen. Wie bereits angedeutet wurde, bewegt sich die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden bei Verhängung der letzteren — in der Praxis weitaus überwiegenden — Kategorie genau in denselben logischen Formen, wie jene der Gerichte bei Ausübung ihrer Straftätigkeit.

Der logische Prozeß des Urteilens, der Subsumtion eines als feststehend erkannten Tatbestandes unter eine bereits vorhandene Strafnorm wird vorgenommen. Damit stimmt es vollkommen zusammen, daß die einzelnen Gesetze, ganz gleichgültig ob sie von gerichtlichen oder polizeilichen Delikten handeln, sich genau derselben Ausdrücke bedienen, um die Straftätigkeit der betreffenden Straforgane anzuregen. Es ist kein bloßer Zufall, daß die in beiden Fällen immer wiederkehrenden Ausdrücke ganz gleichmäßig lauten: „wer dies und jenes getan, unterlassen hat, ist so und so zu strafen, verfällt in diese Strafe; die Behörden haben zu strafen...“ Es ist vielmehr der naturgemäße Ausdruck dafür, daß eben jene urteilende Behördentätigkeit logisch betrachtet die gleiche ist. Wer trotzdem in der gleichlautenden Anweisung des Gesetzes das einemal, soferne sie an die Gerichte ergeht, einen Imperativ, in dem anderen Falle, sofern sie an die politischen Behörden ergeht, eine bloße Ermächtigung erblicken will, geht leichten Herzens über große Bedenken hinweg — doppelt groß, weil, wie bereits gezeigt wurde, aus dem Wesen der Verwaltung eine Unterscheidung dieser Art nicht gefolgert werden dürfte.

V.

Vielleicht aber lassen sich, wenn schon nicht aus dem Begriffe der Verwaltung, so doch aus der Natur der Verwaltungsdelikte spezifische Differenzierungspunkte herausfinden, die hier wenigstens andeutungsweise vorgeführt werden müssen?

1. Das Strafgesetz — so könnte man vor allem argumentieren — schützt die sittlichen Grundlagen der menschlichen Gemeinschaft, und die gestörte sittliche Ordnung darf nicht ungesühnt bleiben; anders bei Verwaltungsdelikten; hier wird

unser sittliches Gefühl nicht verletzt; es handelt sich um die Erhaltung einer mehr äußerlichen Ordnung; daher unser ethisches Bewußtsein dort Strafe fordert, hier aber dieser Frage gegenüber gleichgültig bleibt, ergo entspricht das Legalitätsprinzip dem gerichtlichen Strafverfahren, dem politischen hingegen nicht!

Gegen diese Argumentation läßt sich jedoch vieles einwenden. Vor allem, daß ihre Voraussetzungen, an unseren positiven materiellen Gesetzen gemessen, falsch sind.

Die Gesamtheit der strafrechtlich zu verfolgenden Delikte deckt sich bekanntlich nicht mit dem Begriffe des sittlichen Unrechtes, und ebenso ist es unrichtig, daß die politischen Strafnormen nur sittlich indifferente Betätigungen treffen.

Viele im Strafgesetze schwer verpönte Delikte mögen dem Ethiker als leichte Verstöße erscheinen, manche vielleicht als sittlich belanglose, unter Umständen sogar als lobenswerte Äußerungen eines sittlich hochstehenden Individuums, während umgekehrt viele sittlich schwer verwerfliche Handlungen und Unterlassungen dem Polizeistrafrechte überwiesen sind.

Der Sittenlehrer wird vielleicht den Verbrecher nach § 61 Str.-Ges., der es unterlassen hat, seinen Busenfreund wegen einer hochverräterischen Vertrauensmitteilung in den Kerker zu bringen, milder beurteilen als den rachsüchtigen Dienstboten, der das politisch strafbare Delikt der Treulosigkeit gegen den Dienstherrn begangen hat.

Es wäre aber unrichtig, derartige „Inkongruenzen“ unseres sittlichen Gefühles mit den positiven Gesetzen als Ausnahmsfälle hinzustellen, die nur der Schwäche staatlicher Institutionen entspringen, und die bei einer „besseren“ Gesetzgebung vermieden werden konnten. Denn der Staat ist nun einmal keine Institution zur Verwirklichung der reinen Ethik; daher ist es auch nicht eine zufällige Ausnahme, wenn hie und da strafgesetzliche Bestimmungen nicht im vollen Einklange mit unseren sittlichen Überzeugungen sich befinden, sondern es ergibt sich dies aus der Natur der Sache.

Wenn aber einmal zugegeben ist, daß die vom Staate vorgenommene Aufstellung und Scheidung der Delikte nicht aus rein ethischen Prinzipien erfolgt, dann ist auch vom rein logischen Standpunkte die Schlußfolgerung hinfällig, daß die vom Staate als schwere bezeichneten Delikte aus ethischen Gründen

verfolgt werden müssen, die anderen als ethisch minder belangreich eventuell unverfolgt bleiben können.

2. Der Natur des gerichtlichen Deliktes — so könnte man weiters argumentieren — entspricht es, daß dasselbe die vom Gesetze geschützten Rechtsgüter unmittelbar angreift; das Verwaltungsdelikt gefährde sie nur mittelbar — hier würde die polizeiliche Satzung angegriffen, die ihrerseits erst wieder das Rechtsgut schützen soll. Daher müsse für das verletzte Rechtsgut unmittelbar Sühne gefordert werden; für die verletzte Schutznorm genüge es, wenn lediglich die Möglichkeit einer solchen Sühne gesichert sei. Allein schon diese Voraussetzung erweist sich als falsch. Es soll gar nicht untersucht werden, ob wirklich bei allen Verbrechen ein unmittelbarer Angriff auf Rechtsgüter erfolgt; sicher ist, daß die im II. Teil des österreichischen Strafgesetzes behandelten Vergehen und Übertretungen zum großen Teile unter den obigen Begriff des Verwaltungsdeliktes fallen würden.

Andererseits werden durch zahlreiche politische Delikte unmittelbare Angriffe auf Rechtsgüter begangen (Beispiele im Forstgesetz, Jagd-, Straßen- und Bauordnungen etc.). Die Unterscheidung, wonach bei gerichtlichen Delikten unmittelbare rechtsgüter angegriffen werden, bei Verwaltungsdelikten nicht, trifft also nach unserem Rechte überhaupt nicht zu und damit entfällt die Folgerung, daß aus diesem Grunde bei dem einen das Legalitätsprinzip, bei dem anderen das Opportunitätsprinzip Anwendung finden müsse.

3. Ähnlich verhält es sich mit einer anderen Unterscheidung, die sich darauf gründet, daß bei den gerichtlichen Delikten unmittelbar das Gesetz die Strafnorm ausspricht, bei den anderen die Strafnorm von den Verwaltungsbehörden gesetzt wird, das Delikt demnach in einem Falle also eine unmittelbare Gesetzesverletzung bedeutet, im anderen Falle eine Überschreitung eines bloßen Verwaltungsbefehles. Auch diese Unterscheidung ist nicht durchgreifender Art. Wenn auch in der Mehrzahl der gerichtlichen Fälle zutreffend, so entstehen doch zahlreiche gerichtlich zu verfolgenden Delikte aus Übertretungen politischer Normen (z. B. über Maulkorbzwang der Hunde) und andererseits beruht die Mehrheit der politisch zu ahndenden Delikte auf unmittelbaren Gesetzesübertretungen.

Dazu kommt noch, daß im Rechtsstaate auch die politischen Behörden zur Erlassung von Strafnormen stets einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen und also in letzter Linie hinter beiden Strafarten die Autorität des Gesetzes steht.

4. Da drängt sich wohl die Frage auf, welches sind denn die wirklichen Motive, die den Gesetzgeber veranlaßt haben, einen Teil der Strafen dieser, einer anderen Teil jener Kompetenz zuzuweisen, und lassen sich aus diesen Motiven nicht etwa Folgerungen für unser Problem ziehen? Die Beantwortung dieser Frage bereitet große Schwierigkeiten, vor allem weil dem Strafgesetzbuche kein halbwegs einheitliches Polizeistrafrecht gegenübersteht, das gemeinsame Motive erraten ließe, sondern zahllose Einzelgesetze zu verschiedenen Zeiten polizeiliche Normen von ganz wechselnden Anschauungen ausgehend geschaffen haben.

Rücksichten verschiedenster, zum Teil untergeordneter Art lassen sich nachweisen, die für den Gesetzgeber bestimmend waren, die polizeiliche Kompetenz festzustellen, wie die bequeme Verbindung des Strafverfahrens mit anderer, dieselbe Materie betreffender Verwaltungstätigkeit, Rücksicht auf die größere Formlosigkeit des politischen Verfahrens, die mit demselben verbundenen geringeren Kosten und Weitläufigkeiten — Momente, die von durchschlagender Bedeutung für die Lösung unserer Frage kaum sein können.

Wie wenig die Gesetzgebung hiebei von großen und einheitlichen Prinzipien geleitet war, zeigt wohl am besten die Tatsache, daß den politischen Behörden zeitweise neben ihrer sonstigen Strafkompetenz die Bestrafung der minderen Delikte des Strafgesetzes summarisch übertragen und dann wieder abgenommen wurde.

Wurde doch in Österreich die Bestrafung von Übertretungen in verschiedenen Verordnungen der Jahre 1854, 1858 und 1862 den Gerichten abgenommen und politischen Behörden übertragen und bei Einführung der Strafprozeßordnung des Jahres 1873 wieder derselbe materielle Gesetzinhalt der kompetenten Judikatur der Gerichte übergeben.

Der materielle Rechtsinhalt der Strafnorm erhielt durch diese Wandlungen keine Änderung, und niemand wird behaupten wollen, daß die Urteile über diese Delikte in den Jahren 1855 bis 1873 keine Strafurteile gewesen seien.

5. Trotz alledem läßt sich ein Leitmotiv erkennen, welches für die wirklich vorgenommene Trennung von gerichtlichen und polizeilichen Strafen bei allem Wechsel der Anschauungen von Belang war und der Natur der Sache entspricht: es ist der Gedanke der Geringfügigkeit der polizeilichen Delikte vom Standpunkte der staatlichen Auffassung, die, wie erwähnt wurde, keineswegs mit den Prinzipien der Moral übereinstimmen muß.

Dieses Leitmotiv ist deutlich erkennbar aus den relativ geringeren Strafsätzen, mit welchen polizeiliche Delikte in der Regel der Fälle bedroht sind. Wenn auch gelegentlich ganz ausnahmsweise höhere Polizeistrafen eintreten (so in der Bauordnung, in der Gewerbeordnung, u. a. m.), so liegen hiefür ganz spezifische Gründe vor, und es gilt doch im allgemeinen der in den Ministerialverordnungen vom 20. April 1854 (R.-G.-Bl. Nr. 96) und vom 30. September 1857 (R.-G.-Bl. Nr. 198) ausgesprochene Grundsatz, „daß nie eine höhere Strafe verhängt werden darf als diejenige, welche die niedrigste sein würde, wenn die Tat die Eigenschaft eines Vergehens oder einer Übertretung ähnlicher Art im Sinne des allgemeinen Strafgesetzes erlangt hätte".

Hier also könnte der wirksamste Hebel eingesetzt werden, um die Strafpflicht zu negieren. Vom rein logischen Gesichtspunkte betrachtet, läßt sich allerdings aus der Geringfügigkeit eines Deliktes nur eine graduell verschiedene Anwendung von Strafmitteln zu ihrer Bekämpfung folgern — das geringere Delikt ist minder, das schwerere strenger zu bestrafen.

Allein hier bietet sich der willkommene Übergang zur Würdigung der für unsere Frage in Betracht kommenden Nützlichkeitsmomente.

VI.

Die bisherige Auseinandersetzung hat gezeigt, daß, wenn man von der Zwangsstrafe absieht, logisch zwingende Gründe nicht bestehen, die Strafpflicht beim polizeilichen Strafverfahren auszuschließen; weder aus dem Wesen der Verwaltung, noch aus der Natur des Verwaltungsdeliktes ergab sich eine derartige Notwendigkeit.

Dagegen haben diese Andeutungen es nahegelegt, die

Frage von einem anderen Gesichtspunkte zu betrachten, nämlich von jenem der Utilität.

Freilich begibt man sich bei dem Versuche, politische Nützlichkeitsmomente gegeneinander abzuwägen, naturgemäß auf ein sehr schwankendes Gebiet; allein einen gewichtigen Haltepunkt gewährt doch die Tatsache, daß das Legalitätsprinzip sich im gerichtlichen Prozesse eine gewisse Anerkennung errungen hat, so daß eine Untersuchung *ab ovo* über die Berechtigung dieses Prinzipes entfallen kann. Da der Staat sich bereits in einem großen Gebiete seiner Tätigkeit auf ein bestimmtes Niveau des Rechtsbewußtseins erhoben hat, so genügt eine vergleichende Betrachtung, um festzustellen, ob es Nützlichkeitsgründe hinreichend starker Art gibt, um den dort ausgesprochenen Grundsatz hier zu verlassen.

Versuchen wir es, die vornehmlich in Betracht kommenden Utilitätsgründe auf ihre Stichhaltigkeit in der vorliegenden Frage zu prüfen.

1. Gerade die zuletzt behandelte Geringfügigkeit der Verwaltungsdelikte gestattet, der rein praktischen Erwägung Raum zu geben, daß der Staat auch ein weit geringeres tatsächliches Interesse daran habe, daß diese geringen Delikte mit gleichem Eifer verfolgt werden wie die größeren. Dennoch darf nicht außer acht gelassen werden, daß auch Erwägungen entgegengesetzter Art manches für sich haben. Es ist nämlich unleugbar sehr tief im Staatsinteresse begründet, daß die zahlreichen Versuchungen zur Begehung minderer Verstöße zurückgedrängt werden; gerade ihr Überhandnehmen ist, wenn sie nicht konsequent hintangehalten werden, weit eher zu befürchten, als das Umsichgreifen der in einem geordneten Staatswesen ohnedies weit seltener sich ereignenden schweren Verstöße.

Das bekannte Schulbeispiel, daß in einem antiken Strafgesetze vergessen wurde, auf das Delikt des Vatermordes eine Strafe zu setzen, wird oft genug zum Beweise herangezogen, um zu zeigen, daß die Strafrechtspflege der Normierung der schwersten Delikte gelegentlich eher entbehren kann als jener der minderen; und was hier von der Aufstellung der Normen gesagt wurde, gilt gewiß in weit höherem Maße von ihrer Anwendung.

Wie Unkraut, das nicht überall auf Schritt und Tritt ver-

folgt wird, allerorten sich verstohlen ansetzt, bis es mit der Zeit unausrottbar geworden, so haben die kleinen Unarten der Bevölkerung leicht die Tendenz, zu einer unvertilgbaren Gewohnheit zu werden: einmal geduldet, schießen diese minderen Delikte üppig empor, und eine Verwaltung, die mit einer solchen eingelebten Gewohnheit nachträglich den Kampf aufnehmen will, ladet den Vorwurf ungeahnter Härte, Kleinlichkeit und Schikane auf sich, so daß sie vielleicht selbst den zu spät begonnenen Kampf aufgibt.

So gerne demnach zugegeben wird, daß die Minderwertigkeit dieser Delikte ein schwerwiegendes — vielleicht das schwerwiegendste — Argument gegen die Aufstellung der Strafpflicht in Verwaltungssachen bildet, so glaube ich dennoch, daß selbst diesem Argumente gegenüber die Forderung nicht ohneweiters von der Hand gewiesen werden sollte, derartige Delikte dort, wo sie offen zutage liegen, konsequenz zu verfolgen.

Betrachten wir die Sache etwas näher. Auf der einen Seite ist es die Rücksichtsnahme gegen die Bevölkerung, welche nicht zu sehr durch polizeiliche Strafe belästigt werden soll, auf der anderen Seite die Rücksicht auf die Behörden, deren Tätigkeit nicht zu sehr mit Lappalien in Anspruch genommen werden soll. In diese beide Elemente läßt sich das Gefühl, welches gegen die Strafpflicht spricht, wohl zerlegen.

Aber gerade diese beiden Erwägungen führen in letzterer Linie zu ganz anderen Konsequenzen, als die Aufhebung der Strafpflicht es ist, wie sogleich gezeigt werden soll.

a) Wenn eine entsprechende Rücksichtnahme auf die Bevölkerung verlangt, daß diese nicht zu sehr durch polizeiliche Strafen belästigt werden soll, so kann dies doch nur den Sinn haben, daß man annimmt, es werde nicht notwendig sein, die betreffenden Rechtsgüter sofort durch Anwendung der Strafgewalt zu schützen; es dürfte vielmehr das gleiche Ziel auf anderem, minder empfindlichem Wege erreicht werden.

Denn in jenen Fällen, wo man eingestehen muß, daß Strafe doch das einzige Mittel bleibt, diese Rechtsgüter zu schützen, da steht man vor der Alternative, der Strafe ihren Lauf zu lassen, oder diese Rechtsgüter ungeschützt zu lassen; sind aber diese Rechtsgüter die Strafe nicht einmal wert, dann wäre es ja besser, ihnen den Schutz zu versagen.

Mit anderen Worten: die obige Erwägung bildet eine ganz gerechtfertigte Kritik, nicht gegen die prozessuale Normierung der Strafpflicht, sondern gegen jene materiellen Akte der Gesetzgebung, die gleich mit Strafnormen vorgeht, wo dieselben nicht nötig oder zu hart sind. Die Gesetzgebung möge es sich überlegen, alle möglichen Lappalien sogleich mit Strafe zu belegen, wenn es nachträglich als eine durch die Geringfügigkeit des geschützten Rechtsgutes nicht gerechtfertigte Härte erscheint, die angedrohte Strafe wirklich zu verhängen.

Dies ist das eine Postulat, welches aus unseren Erwägungen sich ergibt; das zweite ist das: es mögen entsprechend der minimalen unteren Grenze jener Rechtsgüter, die man doch schützen zu müssen glaubt, auch minimale untere Strafgrenzen geschaffen werden, beispielsweise der Verweis, der in unserem Verwaltungsstrafkodex nur ganz vereinzelt erwähnt wird, eine weit allgemeinere Rolle als erste Strafe bilden.

Ein drittes Postulat endlich, welches aus jenen Erwägungen sich ergibt, ist dieses, daß die Gesetzgebung die erziehliche Bedeutung der Zwangsstrafe, welche speziell bei uns so sehr verkannt und so wenig ausgebildet ist, in umfangreicherer Weise würdigen möge. Indem unsere Gesetzgebung irrigerweise dort Polizeistrafe diktiert, wo Zwangsstrafe am Platze wäre, ist die Frage gewiß berechtigt, warum gleich strafen, wenn man durch andere Mittel erziehen und so das gleiche Ziel erreichen kann?

Hat aber einmal der Gesetzgeber sich vergriffen und an Stelle der Zwangsstrafe Polizeistrafe normiert, an Stelle eines Verweises eine empfindlichere Strafe gesetzt, ein Rechtsgut unter Strafschutz gesetzt, welches dieses Schutzes nicht wert war — dann ist es eine keineswegs weise Maßregel, die Korrektur seines Mißgriffes dem arbiträren Ermessen der Verwaltung zu überlassen.

b) Nicht viel anders verhält es sich mit der früher betonten Rücksicht auf die Verwaltungsbehörden, deren Tätigkeit nicht zu sehr mit untergeordneten Strafsachen in Anspruch genommen werden soll.

Gewiß ist, daß die Kraft dieser Behörden, denen zahlreiche anderweitige Aufgaben obliegen, leicht durch das Überhandnehmen ihrer Straftätigkeit konsumiert oder doch erschöpft werde;

zugegeben, daß solche Verhältnisse vorliegen, so müssen sie zu einer Reihe von Vorschlägen führen, die mit unserer Frage zunächst nichts zu tun haben. Postulate ganz anderer Art ergeben sich daraus, wie entsprechende Vermehrung der Behörden oder ihres Personales, Ökonomie der Gesetzgebung bei Aufstellung strafbarer Tatbestände und vor allem Vereinfachung des Verfahrens.

Tatsächlich ließe sich in dieser Richtung durch die Einführung des Strafmandates, das gerade dort fehlt, wo es am einfachsten durchzuführen wäre, im Verwaltungsstrafverfahren unendlich viel an Zeit und Kraft ersparen. Nur das gänzliche Stagnieren der Gesetzgebungstätigkeit auf dem Gebiete des Administrativverfahrens erklärt es, daß man sich seit 40 Jahren mit einigen in aller Eile verfertigten Ministerialverordnungen über Verwaltungsstrafverfahren aus den 50er Jahren behilft.

Die den Kern der Sache treffende Frage ist jedoch die, ob die Aufstellung des Prinzipes der Strafpflicht einen wesentlichen Einfluß auf die Arbeitslast der Behörden ausübt? Ich glaube, man gibt sich einer großen Täuschung hin, wenn man von der Aufstellung des Opportunitätsprinzipes in dem hier besprochenen Sinne, wenn es sich nämlich darum handelt, den Schuldspruch verhängen zu müssen, oder aus Utilitätsrücksichten davon absehen zu dürfen, überhaupt eine Ersparnis an Arbeitskraft erwartet.

Im Gegenteile, das Opportunitätsprinzip kompliziert in diesem Falle die Entscheidung; es treten Erwägungen hinzu, die bei der einfachen logischen Subsumtion des Tatbestandes unter die Rechtsnorm gänzlich entfallen würden; Nützlichkeitsmomente, die bei gewissenhaftem Vorgehen Gegenstand neuerlicher Überlegung, wohl auch neuerlicher Erhebungen sind, und — wie von einem vorsichtigen Beamten nicht anders zu erwarten ist — auch schriftlich niedergelegt werden*).

*) Ganz anders läge der Fall, wenn es sich nur darum handeln würde, ob die politische Behörde jede Spur einer strafbaren Handlung bis zur Urteilsreife verfolgen müsse oder nicht. Daß es sich bei unserer Untersuchung nicht um diese Frage handelt, sondern darum, ob die politischen Behörden vom Urteil absehen dürfen, wenn das Delikt ihnen plan vorliegt, wurde bereits früher, Kap. III, betont.

2. Eine besondere Schwierigkeit scheint sich für die politischen Behörden dadurch zu ergeben, daß sie ja nicht gleich den Strafgerichten ausschließlich Strafbehörden sind, sondern neben ihrer Straftätigkeit mit der Bevölkerung in verschiedentlichen anderen Beziehungen zu verkehren haben, häufig im Wege des Verhandelns und des Zuredens ein dem öffentlichen Interesse erwünschtes Verhalten erzwecken, und eventuell sogar über den gewöhnlichen Pflichtenkreis hinausgehende Leistungen zu gemeinnützigen Werken erreichen wollen.

Ein strafweises Vorgehen gegen Personen, auf deren guten Willen man ein anderes Mal angewiesen ist, wird — so könnte man argumentieren — leicht die Resultate solcher viel wichtigerer Verhandlungen vernichten! Darum scheine es zweckmäßiger, den politischen Behörden die Fähigkeit einzuräumen, von Strafen „aus höheren Rücksichten" gelegentlich abzusehen, als ihnen die Handhabung der Strafgewalt zur unbedingten Pflicht zu machen.

Diese Erwägung scheint praktisch zu sein, in Wirklichkeit ist sie es nicht.

In Wirklichkeit ist die Position eines Bezirkshauptmannes oder Polizeidirektors eine viel gefestigtere, wenn er sich darauf berufen kann, das Gesetz mache es ihm zur Pflicht, die Strafe zu verhängen, als wenn ihm der Private entgegenhalten kann, es stehe ja in seinem Ermessen, hier eine Ausnahme eintreten zu lassen.

Gerade in diesem Falle fühlt sich der politische Beamte einflußreichen Personen und den Vertretern mächtiger oder energischer Korporationen gegenüber — und solche sind es ja, auf welche unsere Erwägung paßt — in der Anwendung seiner Amtstätigkeit gehemmt; er läd ein Odium auf sich, welches beim strikten Legalitätsprinzip ganz entfällt.

Oder liegt es vielleicht gar im „höheren" Staatsinteresse, Straffälle als gelegentliche Repressalien zu benützen zur Erreichung eines fügsamen und lobenswerten Verhaltens bei anderen Gelegenheiten und so einen Zustand zu ermöglichen, der einer Erpressung im Sinne des Strafgesetzes oder einem Mißbrauch der Amtsgewalt bedenklich sich nähert?

In weiterer Konsequenz dieser Erwägungen kommen wir direkt zu der Forderung, das Opportunitätsprinzip nicht zu wünschen, sondern es geradezu zu perhorreszieren.

Wenn ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis der vom Staate angestellten politischen Funktionäre gegenüber einflußreichen Personen und Korporationen schon dadurch entsteht, daß sie durch persönlichen Einfluß etwas „durchsetzen“ sollen, um wie viel intensiver besteht dieses Abhängigkeitsverhältnis bei den gewählten politischen Funktionären (den Bürgermeistern), ihren Bezirks- und Stadtgrößen gegenüber! Hier wird es noch unendlich viel schwerer fallen, die öffentliche Autorität durch Handhabung der Strafgewalt aufrecht zu erhalten, falls dieser Strafverhängung nicht eine absolute bedingungslose Pflicht zugrunde liegt.

Noch weit prekärer ist die Stellung der von einer Gemeinde angestellten Beamten, die ihre erste Bestellung zumeist dem Einflusse der „Mächtigen“ in der Gemeinde oder deren Anhange verdanken und natürlich auch in ihrem Fortkommen von diesen abhängen.

Wie sollen diese in gedrückter Stellung befindlichen Organe auch den Mut finden, mit Strafanträgen hervorzutreten gegen ihre Gönner oder andere Gewaltige, wenn nicht der eiserne Zwang einer gesetzlichen Pflicht ihnen zur Seite steht. Und wenn man die Großen nicht zu strafen wagt, welches Odium der Parteilichkeit lädt die Stadtverwaltung auf sich, die ihre Strafgewalt auf die „Kleinen“ beschränken und konzentrieren muß!

Das Bild des Bürgermeisters, der hilfesuchend zur Staatsbehörde kommt und bittet: „Geben Sie mir einen Auftrag, damit ich den *N. N.* strafen muß, denn aus eigenem getraue ich mich nicht, meine Strafgewalt auszuüben“ — dieses bekanntlich durchaus nicht seltene Bild ist wohl der beste Beweis dafür, daß Opportunitätsgründe stärkster Art es sind, die das Legalitätsprinzip gerade für dieses Gebiet fordern.

Wem es also darum zu tun ist, die Stellung der politischen Behörden in den Augen der Bevölkerung zu heben, nicht sie zu untergraben, der muß gerade hier das Legalitätsprinzip weit mehr als bei den Gerichten befürworten.

Die Tätigkeit des politischen Straforganes ist die eines Urteilenden; er subsumiert einen strafbaren Tatbestand unter eine Strafnorm und zieht daraus den Schluß, ob und welche Strafe zu verhängen sei. Man pflegt diese Tätigkeit eine richterliche zu nennen — gewiß mit Unrecht, da ja diese ur-

teilende Tätigkeit nicht von einem richterlichen Beamten vorgenommen wird. Dennoch liegt dieser irrigen Bezeichnung ein gesunder Gedanke zugrunde: Wer urteilt, ist wie ein Richter. Und daran knüpft sich die natürliche Forderung: Er möge in diesem Augenblicke sein wie ein Richter, unabhängig wie dieser.

Das ist *communis opinio;* sie wird gewiß in der Bevölkerung wesentlich erschüttert, wenn man wahrnimmt, daß jener auch kommandiert werden könne, nicht zu urteilen. Und dies Befremden wird nur vermehrt durch den Umstand, daß hier kein Staatsanwalt zur Seite steht, der etwa seinen Antrag zurückzuziehen sich veranlaßt sah, sondern daß der eine Beamte allein der Bevölkerung gegenübersteht. Wenn also letztere merkt, dieser Beamte könne kommandiert werden, nicht zu urteilen, wo alle Voraussetzungen für eine Verurteilung gegeben sind, so ist der Verdacht naheliegend, er könne auch kommandiert werden zu einem ungerecht verurteilenden Erkenntnisse.

3. Aber die Verwaltungsbehörden sind nicht bloß nach unten hin viel abhängiger als die Gerichte, sondern auch nach oben. Und auch diese Abhängigkeit spricht zugunsten des Legalitätsprinzips.

Daß die größere Abhängigkeit nach oben besteht, wird niemand leugnen; sie gehört zum System der Verwaltung; jede Einflußnahme von oben ist also viel leichter und wirksamer durchzuführen.

Gerade hier erscheint demnach ein kräftiges Gegengewicht notwendig. Während bei der Behandlung gerichtlich zu ahndender Delikte die im Opportunitätsprinzip liegende Gefahr sich zumeist darin erschöpft, daß in vereinzelten Fällen die Urteilsfällung unterbleibt, ist im Administrativverfahren die Besorgnis naheliegend, daß in genereller Weise die Anwendung größerer Gesetzeskomplexe hintertrieben werde.

Ich will hier den Gedanken nicht ausführen, daß direkter Dolus vorliege, um gesetzliche Bestimmungen, durch Lahmlegung der Verwaltungsstraftätigkeit illusorisch zu machen — denn einem so korrupten Staatswesen wäre überhaupt schwer zu helfen; es ist vielmehr ein anderer Gedanke, der weit größere Beachtung verdient, weil er auch der wohlmeinendsten Regierung gegenüber in Betracht zu ziehen ist.

Das Opportunitätsprinzip im gerichtlichen Verfahren wird zur Folge haben, daß gelegentlich einmal ein oder das andere derartige Delikt ungesühnt bleibt; da die Begriffsbestimmung gerichtlicher Delikte sich im allgemeinen enge an unsere sittliche Überzeugung anlehnt, ist nicht anzunehmen, daß eine Regierung aus Opportunitätsrücksichten sich dauernd von der Verfolgung solcher das Sittlichkeitsgefühl verletzender Delikte entbunden erachten könne. Ganz anders steht die Sache bei Verwaltungsdelikten; hier spielt die ethische Überzeugung eine weit untergeordnetere Rolle; und den Häuptern einer zur Herrschaft gelangten politischen Partei mag der Gedanke naheliegen, daß es inopportun sei, die Übertretung ganzer Kategorien von Vorschriften zur Verantwortung zu ziehen, wenn es sich um politische Gesetze handelt, welche dieser Partei als zwecklos, ja bedenklich erscheinen, und deren Abschaffung sie anstrebt.

Hier ist es also nicht niedrige Denkungsweise — ein relativ seltener Faktor —, sondern eine ethisch ganz berechtigte Parteiüberzeugung, die nach Geltung ringt, und die, wenn sie auf das Opportunitätsprinzip sich zu stützen vermag, in der einfachsten Weise alle ihr unbequemen Verwaltungsvorschriften, soweit sie durch Strafnormen geschützt sind, beseitigen kann.

Organisation und Instanzenzug der politischen Behörden in Osterreich.

Wie in allen größeren Staaten, besteht auch in Österreich eine dreifache Gliederung der staatlichen Verwaltungsbehörden. Die untersten Lokalstellen unterstehen einer Zwischenbehörde und diese wieder einer Zentralstelle. Die Rechtfertigung dieses Systems ist leicht zu finden. Das Bedürfnis unterster Behörden ergibt sich durch die Notwendigkeit der örtlichen Detailausführung staatlicher Geschäfte und durch das Bedürfnis der Bevölkerung nach einer örtlich leicht erreichbaren staatlichen Behörde. Das Erfordernis einer staatlichen Spitze ist durch die Idee des einheitlichen Staatswillens von selbst gegeben. Den Unterbehörden gibt sie die Direktive, der Bevölkerung gewährt sie Abhilfe gegen Übergriffe der letzteren. In ähnlicher Weise fixierbar, wenn auch nicht so ganz selbstverständlich, ist die Stellung des Mittelgliedes zwischen beiden. Die räumliche Ausdehnung des Staates, der Umfang seiner Geschäfte mögen es erwünscht erscheinen lassen, daß ein Übergang geschaffen wird zwischen der einen Spitze und den zahlreichen Unterbehörden. Bei kleineren Staaten mag dieses Mittelglied entbehrlich erscheinen; bei größeren sind oft mehrere Mitglieder nötig. Vermittlung zwischen oben und unten ist die natürliche Aufgabe desselben; Entlastung beider ein Nebengewinn. Diese Zwischenbehörde erhält den einmal ausgesprochenen Willen der Leitung bei den Unterbehörden wach (Kontrolle) und umgekehrt, sie prüft und sichtet die Regungen des Volkswillens, die bei der Unterbehörde sich melden, und leitet sie nach oben (Anregung und Antragstellung). So ergibt sich aus dieser grundverschiedenen Stellung der drei Stufen eine innerlich begründete Differenzierung ihrer Aufgaben, und es

wäre ein Irrtum, anzunehmen, daß eigentlich alle drei Verwaltungsstufen inhaltlich die gleiche Funktion haben, etwa so, daß sie sich nur durch den Umfang ihres Verwaltungsgebietes unterscheiden.

Weder in dem Sinne haben alle drei Behördenstufen die gleiche Aufgabe, daß alle drei über Einzelfälle entscheiden, immer eine über der anderen; noch in dem Sinne, daß sie alle drei generelle Anordnungen treffen, immer eine unter der anderen. Ein Ministerium, das sich erschöpft in der Überprüfung von Einzelentscheidungen der Unterbehörden, verliert naturgemäß seine hohe Stellung als leitendes Organ; eine Bezirksbehörde, die sich zu viel mit genereller Reglementierung befaßt, wagt sich an eine Aufgabe, der sie naturgemäß nicht gewachsen ist; eine Landesstelle, die beider Funktionen übernimmt, ohne das Ministerium von Einzelentscheidungen zu entlasten, ohne der Unterbehörde die Anordnungen zu ersparen, verwirrt die einheitliche Leitung und verschleppt die Raschheit der Entscheidungen.

Diese theoretisch höchst einfachen, ja selbstverständlichen Forderungen ermöglichen es, ein Schema für die Aufgaben der einzelnen Behördenstufen der Verwaltung aufzustellen. Dasselbe beruht auf dem Prinzipe der Differenzierung der Aufgaben, wobei sie sich in der Hauptsache unterscheiden als ausübende, kontrollierende und leitende Organe. Hiedurch tritt die Verwaltungsorganisation in einen bewußten Gegensatz zu jener der Gerichte; denn bei letzteren hat jede Organisationsstufe inhaltlich die gleiche Aufgabe, wie die andere: Recht zu finden. Dabei ist Kontrolle nur eine nebenbei geübte Funktion; ebensowenig sind die obersten Gerichte zu einer energischen Leitung, zu einer Regulierung und Normierung der Tätigkeit der unteren berufen. Kontrolle und Leitung, insoferne sie hinausgehen über die Überprüfung des Einzelfalles, lassen sich ganz wohl ausscheiden aus der Stufenfolge der Gerichte und einem besonderen Verwaltungsorgane übertragen; und dies ist auch zum großen Teile geschehen; bei den Gerichtshöfen durch Absonderung des Wirkungskreises der Präsidien von dem der Kollegien; vollständig in der obersten Instanz durch die Scheidung zwischen dem obersten Gerichtshof und Justizministerium.

Im Wesen der Gerichtsbarkeit liegt somit die inhaltlich ähnliche Tätigkeit in allen Stufen; im Wesen der Verwaltung liegt dagegen eine Differenzierung der Tätigkeit der Einzelstufen. Tatsäch-

lich besitzen wir zahlreiche Verwaltungszweige, die nach diesen Postulaten organisiert sind, z. B. die Eisenbahnverwaltung mit einer leitenden Zentrale, ausübenden Lokalstellen und vermittelnden Direktionen, die Kontrolle üben und die Leitung entlasten; so die Postverwaltung, vergleichbar einem großen Bankinstitute mit seinen Repräsentanzen und Agenturen. Man merkt es, wie hier von dem kaufmännischen Geiste der Privattätigkeit etwas eingezogen ist in den Staatsorganismus. Eine weitgehende Differenzierung der Behördenaufgaben findet sich auch in der Militärverwaltung mit ihrer kraftvollen Leitung und den genau geregelten Kompetenzen der Unterorgane. Dieses Bild der Differenzierung der Behördentätigkeit ließe sich im einzelnen genau durchführen bei fast allen sogenannten Fachverwaltungen; hingewiesen sei hier nur auf die große Anzahl eigener Kontroll- und Inspektionsorgane, die unter der einheitlichen Leitung und über der Lokalbehörde stehen. Alles dies in bewußtem Kontraste zu der Einrichtung der Gerichte.

Um so merkwürdiger erscheint der Gegensatz aller dieser Fachverwaltungen zu der Verwaltung im engeren Sinne, nämlich zu der Verwaltung der inneren Angelegenheiten, wie sie repräsentiert wird durch die Behördenstufen: Ministerium des Innern, politische Landesstelle und politische Bezirksbehörden. Denn gerade hier, wo man es am wenigsten erwarten sollte, zeigt sich ein Zustand, wonach gerade die Differenzierung der Verwaltungstätigkeit nach Behördenstufen in auffälliger Weise verwischt erscheint.

Was vor allem die einheitliche Leitung der gesamten Verwaltungsmaschine betrifft, welche vornehmlich durch Aufstellung genereller, über den Einzelfall hinausgehender Normen erfolgt, so sei auf die auffällige Tatsache hingewiesen, daß zwar jeder Landeschef, ja fast jede Bezirksbehörde ihr Amtsblatt herausgeben als Sammelstelle für generelle Normen; daß aber gerade das Ministerium des Innern — im Gegensatze zu anderen Ministerien — kein eigenes Fachverordnungsblatt besitzt (von einigen Spezialzweigen: Versicherung etc. abgesehen), daß also gerade die leitende Stelle dieses Organes einer einheitlichen Leitung entbehrt.*) Weiters möchte ich darauf hinweisen, daß die zweit-

*) Einige Zeit nach dem Erscheinen dieses Aufsatzes wurde ein solches eingeführt.

wichtigste Funktion neben der Leitung, die Kontrolle, zwar bei den Fachverwaltungen durch ein System von Inspektions- und Kontrollorganen ausgeübt wird, daß aber gerade bei der politischen Verwaltung im engeren Sinne ein derartiges System von Inspektions- und Kontrollorganen nahezu ganz fehlt.

Diese beiden, etwas auffälligen Erscheinungen könnten vielleicht auf den ersten Blick als etwas rein Zufälliges gedeutet werden; leider sind sie Symptome eines viel tiefer liegenden Übels, das ich vorgreifend etwa so formulieren möchte: es habe sich speziell bei der politischen Verwaltung aus dem dreiteiligen Behördenorganismus mit differenzierten Aufgaben ein dreiteiliger Instanzenzug herausentwickelt, ähnlich jenem der Gerichte, und sich hier erhalten, während er bei den Gerichten vielfach schon überwunden wurde. Es kann nämlich als eine (nur von relativ nicht zahlreichen Ausnahmen durchbrochene) Regel hingestellt werden, daß die Angelegenheiten der politischen Verwaltung von den Bezirksbehörden in erster Instanz entschieden werden, daß dann die zweite Behörde als Rekursinstanz fungiert, und daß endlich das Ministerium des Innern als zweite Rekursbehörde überprüft.

Der Fall, daß das Ministerium mit Umgehung der Landesstelle als erste Rekursinstanz fungiert, kommt nicht leicht vor; die Fälle, in denen die Landesstelle zuerst entscheidet, so daß das Ministerium die einzige Rekursinstanz bilden würde, sind relativ selten, ebenso die Fälle, wo die Landesstelle als letzte Instanz abschließt. Was ist die Folge dieses Zustandes? Daß die Tätigkeit des Ministeriums des Innern vorwiegend in der Überprüfung solcher Entscheidungen besteht, die von der Landesstelle bereits geprüft und überprüft sind. Dazu kommt noch, daß vielfach durch das Vorhandensein der Gemeinden, die unterhalb der politischen Staatsbehörden ein gewisses Entscheidungsrecht haben, noch eine vierte Instanz gegeben ist; und daß endlich fünftens die Angelegenheit den Boden der Verwaltungsbehörden verläßt, um vor ein richterliches Forum zu gelangen. So viele Instanzen sind unter allen Umständen vom Übel und die landläufige Klage, daß viel Geld, Zeit und Mühe vergeudet wird, bedarf keiner Wiederholung. Allein allzuviel Gewicht möchte ich nicht darauf legen. Sie läuft schließlich darauf hinaus, daß relativ — im Verhältnisse zur Arbeit — zu wenig geleistet

wird; aber Arbeit und Leistung im öffentlichen Leben gehören zu den Imponderabilien und deren gegenseitige Abwägung führt immer zu vagen Ergebnissen. Es wäre daher von Wichtigkeit, an Stelle der relativen Abwägungen absolut gültige Maßstäbe zu finden, an denen die Berechtigung des so vielfachen Instanzenzuges der politischen Verwaltung gemessen werden könnte.

Da möchte ich vor allem darauf hinweisen, daß gerade in der inneren Verwaltung Einrichtungen bestehen, welche die Vielheit des Instanzenzuges wertloser machen, als es sonst nach der Natur der Sache sein müßte. Bei der Bezirkshauptmannschaft kommen die verschiedensten Angelegenheiten zusammen in den Händen weniger Personen. Im Laufe eines Tages kommt der Beamte in die Lage, nacheinander zu entscheiden: über Gewerbe-, Ehe-, Heimat-, Matriken-, Gemeinde-, Waffen-, Tierseuchen-, Paß-, Sanitäts-, Vereins-, Versammlungsangelegenheiten etc. Hier kann eine tiefe Gesetzesinterpretation, ein gründliches Studium der Normen, kurz eine Spezialbildung für alle diese Fächer kaum erwartet werden, und eine Revisionsmöglichkeit ist schon aus diesem Grunde unbedingt geboten. Diese gewährt zunächst die Landesstelle, wo diese zahlreichen Fächer in Departements nach sachlichen Gesichtspunkten gruppiert sind und eine Arbeitsteilung stattfindet. Nun sollte man meinen, wenn die Sache von da an das Ministerium des Innern gelangt, so werde eine noch feinere Arbeitsteilung stattfinden! Gerade das Gegenteil findet statt; denn hier besteht eine Geschäftseinteilung nicht nach Fächern, sondern nach Kronländern; wohl bestehen vereinzelte Ausnahmen, so ein besonderes Departement für Vereinswesen, Versicherungs- und technische Zweige, Adelssachen, Sanitätswesen etc., aber Regel ist, daß im Ministerium des Innern sämtliche verschiedenen Agenden sich in Kronlanddepartements zusammenfinden. Während also bei der Landesstelle sich ein gewisses Spezialistentum herausbilden kann, kommt ein solches bei der höchsten Stelle nicht recht zur Geltung. Es tritt also bei der dritten Überprüfung fast ein Rückfall in jenen Zustand ein, der bei der ersten Instanz herrschte. Eine größere sachliche Garantie ist also durch die neuerliche Überprüfung in vielen Fällen nicht gegeben, im Gegenteile, es überprüfen die Nichtspezialisten die Arbeit der Spezialisten; außerdem sind die Organe dieses Amtes dem realen Leben weit mehr entrückt als

die Unterbehörden. Dadurch erklärt sich vielleicht das Geheimnis, warum im Ministerium des Innern kein Fachverordnungsblatt sich ausbildet. Gründliche Einzelentscheidungen zu fällen, haben die dorthin Berufenen, welche die Elite des Beamtentums darstellen, die Schulung; aber das Spezialstudium fehlt als organische Einrichtung, und so wird die generelle Tätigkeit oft untergeordneten Händen überlassen.

Man wird nun einwenden, daß sich hieraus die Notwendigkeit ergibt nicht einer Reform des Instanzenzuges, sondern einer Reform des Ministeriums. Allein abgesehen davon, daß, wie nun einmal die Verhältnisse liegen, aus politischen und nationalen Gründen hier eher eine Reform im entgegengesetzten Sinne zu erwarten ist — eine noch intensivere Behandlung nach Kronländern — so wäre durch eine fachgemäße Einteilung des Ministeriums nur einer von vielen Übelständen behoben; die Entscheidungen könnten unter Umständen sachgemäßer sein; aber fortdauern würde der Zustand, daß 3—5 mal über dieselbe Sache entschieden wird. Dadurch nähert sich (wie bereits angedeutet wurde) die Tätigkeit der politischen Verwaltungsbehörden auffallend jener der Gerichte, während doch beide prinzipiell verschiedene Aufgaben haben.

Indem nämlich jeder Einzelfall die Fähigkeit besitzt, alle Behördenstufen zu beschäftigen, überwiegt natürlich die judizierende Tätigkeit derselben. Es tritt der Zustand ein, daß die Bewegung des Einzelwillens das vornehmlich treibende Element wird. Die Kehrseite dieses Zustandes ist, daß die Verwaltungsbehörde die abwartende Stellung des Richters einnimmt und das Resultat ist jene eigentümliche Beschränktheit des Staatswillens, die (laut Otto Mayer) zwar der normale Zustand der Judikatur ist, aber auf unserem Gebiete als Schwäche der Verwaltung gilt. Dieser Zustand der Schwäche ist faktisch da als Ergebnis der genannten Faktoren; der Kenner österreichischer Verwaltung weiß, wie gering die Initiative der Verwaltung ist im Vergleiche zu den Anregungen, die ihr durch die Parteien zukommen. Der Einlauf bringt diese Bewegung des Einzelwillens zum Ausdrucke und auf die Erledigung des Einlaufes verwenden alle Instanzen nahezu ihre ganze Kraft. Nicht etwa das, was gearbeitet wird, ist schlecht; sondern daß nicht viel anderes geleistet wird, ist die Schwäche der Verwaltung. Das Privatinteresse der Parteien

ist ein hinlängliches Movens für die Tätigkeit des Zivilrichters, und dem Strafrichter steht der Staatsanwalt zur Seite; das öffentliche Interesse der Verwaltung aber wird nur in höchst zufälliger Weise gewahrt, wenn der politische Beamte sich in die abwartende Stellung des Richters begibt und darin verharrt. Das wahrhaft Betrübende aber ist dabei, daß die Verwaltung, obwohl sie die richterliche Tätigkeit nachahmt, dennoch gerade deren schönsten Seiten nicht zu erreichen vermag. Der Vorteil des gerichtlichen Instanzenzuges beruht darauf, daß in allen Instanzen unabhängige Richter sitzen, daß eine höhere Rechtskenntnis in höheren Instanzen erwartet werden kann und daß eine kollegiale Beratung verstärkter Senate geboten werde. Man kann daher sagen, daß bei den richterlichen Instanzen eine gewisse Garantie gegeben ist, daß der Sinn der Gesetze mit stets wachsender Schärfe und mit stets gleichbleibender Unabhängigkeit ergründet werde.

Alle diese Vorteile zeigen sich keineswegs in gleicher Stärke im politischen Instanzenzuge. Unabhängig sind die Beamten der Oberbehörde so wenig wie jene der unteren. Eine größere Fachkenntnis ist bei der obersten Instanz in Ermanglung der Facheinteilung kein organisches Produkt, höchstens individuelles Verdienst, und in allen drei Instanzen entscheiden Einzelpersonen, nicht Kollegien, wie es in der Natur der heutigen Verwaltung liegt.

* * *

Ich habe es versucht, die Aufmerksamkeit auf einige faktische Verhältnisse unseres Verwaltungslebens zu lenken. Es wurde gezeigt, 1. daß speziell in der politischen Verwaltung die im Wesen ihrer Behördenstufen liegende Differenzierung ihrer Aufgaben sich verwischt hat, 2. daß sie hiebei in eine Nachahmung der Gerichtsorgane verfallen, und 3. daß dies nicht zu ihrem Vorteile ausgeschlagen sei. Zugleich aber wurde wenigstens angedeutet, daß bei den übrigen Zweigen der staatlichen Verwaltung dieses Übel sich nicht in gleichem Maße zeigt. Wenn sich nun die Frage aufdrängt, ob und wie eine Remedur zu schaffen sei, so müßte eine Erklärung dafür gesucht werden, warum gerade hier die politische Verwaltung hinter der Fachverwaltung zurücksteht. Eine gründliche und erschöpfende Er-

klärung bedürfte wohl eines genauen historischen Nachweises, wie der gesamte Behördenorganismus in Österreich sich gebildet und wie er sich spezialisiert hat. Dies würde zu weit führen und ich muß mich darauf beschränken, den Kernpunkt hervorzuheben.

Die historische Verwaltungseinheit war nicht die Gesamtheit, sondern das einzelne Kronland; der Vorgang bei der Bildung des Staates war daher nicht der, daß der Staat in Verwaltungsbezirke eingeteilt, sondern umgekehrt der, daß der Staat aus Verwaltungsbezirken zusammengesetzt wurde. Daraus ergibt sich notwendig zweierlei:

1. Von einer rationellen und gleichmäßigen Einteilung des Staatsgebietes in gleichwertige Verwaltungsgebiete ist keine Rede; eine vernünftige Departementseinteilung wie etwa in Frankreich ist ausgeschlossen, sondern Verwaltungsgebiete von ungleicher Größe und Einwohnerzahl und ungleicher Verwaltungswertigkeit sind nun einmal da. So große Unterschiede wie in Österreich bestehen wohl nirgends: Verwaltungsgebiete wie Galizien von 78.000 *km*² und wie Schlesien mit 5000 *km*². Da nun der Staat diese Unterschiede nicht zu beseitigen vermag, so muß er — um überhaupt eine Verwaltung zu ermöglichen — diesem Zustand ein Paroli bieten. Der absolute Staat erblickte dieses Mittel darin, daß er trachtete, jedem Einzelfalle die Fähigkeit zu geben, bis an die Zentrale vorzudringen. Dieses „alles an sich ziehen, jedes Detail an sich kommen lassen“ ist denn auch die Tendenz des zentralisierenden Absolutismus im vorigen Jahrhunderte, und es scheint mir hierin ein gewisser Zusammenhang zu liegen zwischen irrationeller Kronlandseinteilung einerseits und dem geschilderten Überwuchern des Instanzenzuges andererseits.

1848 trat bekanntlich ein Kampf ein, der nicht bloß eine Auflehnung gegen den Absolutismus, sondern auch eine Wiederbelebung der zentrifugalen Kronlandskräfte bedeutete. Dieser Kampf fand seinen vorläufigen Abschluß in den Staatsgrundgesetzen von 1867, die für unsere Frage ein eigentümliches Kompromiß bedeuten:

1. wird hier eine Reihe von Verwaltungsaufgaben aus der Liste der Staatstätigkeit gestrichen, sie werden als autonome Angelegenheiten den Gemeinden und Landesausschüssen überwiesen und gelangen nicht mehr an die zentrale Spitze;

2. bleibt bei den nunmehr erübrigenden staatlichen Angelegenheiten das frühere Prinzip um so mehr aufrecht; sie sind in allen Einzelfällen der zentralen Spitze zugänglich. Hier könnte man nun einwenden, daß eben durch dieses Kompromiß unser Problem des vielfachen Instanzenzuges wesentlich an Bedeutung verloren habe, da ja der vielfache Instanzenzug für viele (autonome) Fälle weggefallen sei. Allein darauf ist zu entgegnen:

1. daß die relativ wichtigsten Verwaltungsangelegenheiten ja doch die staatlichen sind und bleiben,

2. daß diese innerhalb eines halben Säkulums bei den wachsenden Kulturaufgaben des Staates so sehr zugenommen haben, daß jener Teil heute bedeutungsvoller ist, als damals das Ganze war.

3. Und noch ein Drittes darf nicht übersehen werden: In gewisser Beziehung hat die Periode von 1848—1867 eine wesentliche Verschärfung herbeigeführt. Wir sind heute so daran gewöhnt, mit den historisch politischen Individualitäten als Verwaltungseinheiten zu rechnen, daß wir ganz vergessen, daß eigentlich die vormärzliche Einteilung diesen Individualitäten weit weniger Rechnung trug, als es heute der Fall ist. Bis 1849 bestanden 10 politische Landesstellen, und die größere Hälfte derselben umfaßte mehr als ein Kronland: die Landesstelle in Linz verwaltete Oberösterreich und Salzburg; die Landesstelle in Laibach, Kärnten und Krain; die Landesstelle in Brünn, Mähren und Schlesien; die Landesstelle in Lemberg, Galizien und Bukowina — eine Kombination, wie sie heute nur noch der Fall ist bezüglich der Landesstelle in Innsbruck (für Tirol und Vorarlberg) und jener in Triest (für Triest, Görz und Gradiska). Die Vermehrung der politischen Landesstellen von 10 auf die heutigen 14 war ein Produkt der Verfassung von 1849. Durch diese wurden Salzburg, Kärnten, Schlesien und Bukowina als selbständige Kronländer erklärt und ihnen ein Anspruch auf selbständige Landesverwaltung gewährt. Betrachtet man die Flächenräume der damals auseinandergerissenen staatlichen Verwaltungsgebiete, so ergibt sich etwas sehr Merkwürdiges denn:

Oberösterreich und Salzburg umfassen 12 und 8, also zusammen 20.000 km^2, Kärnten und Krain umfassen 10 und 10, also zusammen 20.000 km^2, das ist fast genau so viel, wie andere Kronländer mittlerer Größe, wie Niederösterreich mit rund

20.000 *km*², Steiermark mit rund 22.000 *km*², Mähren mit rund 22.000 *km*², Tirol und Vorarlberg mit rund 29.000 *km*².

Da nun auch Galizien vorübergehend geteilt wurde in eine östliche und eine westliche Hälfte, so hätten wir — von Böhmen als dem damals größten, und dem Küstenlande als dem damals kleinsten Verwaltungsgebiete abgesehen — eigentlich annähernd gleich große politische Verwaltungsgebiete zwischen 20—30.000 *km*² besessen und die außerordentliche Ungleichheit ist also vornehmlich auf jene Zeit von 1848—67 zurückzuführen, wodurch eine bedeutende Verschärfung der Gegensätze in der politischen Verwaltung herbeigeführt wurde.

Dies alles gilt aber nur für die politische Verwaltung im eigentlichen Sinne, keineswegs für die Fachverwaltung (inklusive Justizverwaltung und Rechtsprechung). Diese haben sich nach und nach aus der allgemeinen Verwaltung ausgeschieden und sich nach rationellen Gesichtspunkten organisieren können. Am deutlichsten sieht man dies bei den modernsten Verwaltungszweigen (Eisenbahn-, Handel-, Post-), aber auch schon bei älteren Fachverwaltungen (Landesverteidigung); ja man darf fast den Satz aussprechen: Je moderner ein Verwaltungszweig in Österreich, desto unabhängiger ist er von der Kronlandseinteilung. So unterstehen dem Eisenbahnministerium 10 Staatsbahndirektionen, dem Handelsministerium 10 Postdirektionen, demselben Ministerium 10 Aichinspektorate, dem Landesverteidigungsministerium 9 Territorial-(Korps-)Kommanden. Es kehren hier also Zahlen wieder, die wir schon kennen, die Zahlen (9 und) 10, die vor dem Jahre 1848 einer gleichmäßigen Einteilung entsprachen. Aber auch Abweichungen nach entgegengesetzter Richtung kommen vor (20 Gewerbeinspektorate, 29 Handelskammern etc.).

Im ersten Falle wurden kleine Kronländer zusammengefaßt; im zweiten Falle große Kronländer unterteilt, in beiden die politische Einteilung in den Hintergrund gedrängt.

Ein interessantes Beispiel bietet das Unfallversicherungsgesetz vom Jahre 1887: „In der Regel soll für jedes Land eine solche Versicherungsanstalt gegründet werden," aber das Ministerium des Innern „wird ermächtigt, entweder in einem und demselben Lande mehrere Versicherungsanstalten oder für mehrere benachbarte Länder eine Versicherungsanstalt zu errichten", d. h. doch mit anderen Worten: Eigentlich wäre es recht hübsch,

wenn die politische Einteilung maßgebend wäre, aber die praktischen Rücksichten, zumal in Geldfragen, zwingen uns, hievon abzusehen.

Eine derartig rationelle Einteilung ermöglicht es, jeder Behördenstufe differenzierte Aufgaben zuzuweisen, während es von vorhinein wenig Sinn hat, das Pensum der Last genau abzuwägen, für Zwischenstellen, die einmal 78 und das andere Mal 5 Einheiten umfassen. Hiemit, glaube ich, sei von selbst der Weg gegeben, den eine Remedur der Verwaltung in Österreich gehen müßte; er heißt: möglichste Loslösung zahlreicher Verwaltungszweige aus dem allgemeinen Begriffe der politischen Verwaltung, rationelle Organisierung nach Fachverwaltungen. Aus dem allgemeinen Sammelbegriffe des Politikums haben sich ja schon bisher einzelne Zweige losgelöst. Diese Spezialisierung, die bisher fast unbewußt, der Not folgend, geduldet wurde, müßte bewußt gefördert werden.

Ich halte es für gar nicht utopisch, daß der staatliche Einfluß auf das gesamte Gewerbewesen, die Industrie, Vereine (inklusive Aktiengesellschaften), Matrikenwesen, Sanität, Straßen, öffentliche Bauten etc. von der politischen Verwaltung losgelöst und Fachverwaltungen zugewiesen werden, die dann Unterorgane nach rationellen Grenzen und nicht nach Kronländern erhalten. Darüber allerdings muß man sich klar sein, daß dann die politische Einteilung aufhört, das Knochengerüst der übrigen Verwaltung zu sein. Wer dies beklagt, dem sei erwidert:

1. daß dies die naturgemäße Fortentwicklung eines gesunden Gedankens sei, die doch nicht aufgehalten werden kann;

2. daß ja die politische Einteilung in aller Stille schon weit mehr aufgehört hat, dieses Knochengerüst zu sein, und zwar nicht bloß bezüglich der Kronlandseinteilung, von der bisher die Rede war, sondern auch bezüglich der untersten Einteilung der politischen Bezirksbehörden. Gerade die modernsten Institute haben sich auch hier sozusagen in aller Stille von der politischen Bezirkseinteilung abgekehrt und eine andere Anlehnung gesucht, die ihnen sonst ferne liegt, nämlich an jene der Bezirksgerichte, z. B. die Gebiete der Schubkonkurrenz, Straßenkonkurrenz, Verpflegsstationen, Armenbezirke, Militärtaxkommissionen, Bezirkskrankenkassen etc.

Mit dem obigen Vorschlage würden viele Übelstände be-

seitigt, die sich aus der gebundenen Organisation der politischen Verwaltung, und viele Vorteile erreicht, die sich aus der freien Organi ation der Fachverwaltungen ergeben. Aber schließlich bleibt immer noch ein großes Gebiet übrig, das nicht ohne Rest aufgeht, weil es den politischen Bezirksbehörden verbleiben muß, und hier bleibt die aufgeworfene Frage in ihrem ganzen Umfange bestehen. Die Frage ist daher, was soll geschehen, um hier dem abzuhelfen, was wir als Schwäche der Verwaltung bezeichnet haben?

Da in dem Überwuchern des Instanzenzuges eine Hauptursache dieser Schwäche erkannt wurde, so wäre die radikale Lösung naheliegend, eine oder mehrere Instanzen abzuschaffen. Da die bestehenden Instanzen sich als zu zahlreich erwiesen haben, so läge darin gewiß ein Fortschritt; aber es wäre dies doch nur eine rein mechanische und darum unbefriedigende Lösung, denn es tritt sogleich die Frage auf, welche Instanz soll kassiert werden?

Schneiden wir einfach die oberste Instanz fort, so erfüllen wir allerdings einen heißen Wunsch jener politischen Parteien, die eine Dezentralisation als Heil ausrufen; schalten wir einfach die mittlere Instanz aus, so ist das Ministerium erst recht die Stätte für Spezialentscheidungen und dasselbe verliert die übersichtliche Leitung ganz. Dies sind die naturgemäßen Bedenken jeder mechanischen Lösung.

Eine befriedigende Lösung gehört zu den schwierigsten Problemen der politischen Verwaltung; aber sie muß versucht werden, und zwar am meisten in einem Staate, wo die Verwaltung eines der wichtigsten Bindeglieder ist. Ich gestehe, diese Lösung nicht gefunden zu haben, wohl aber möchte ich einen kleinen Beitrag zu bringen versuchen.

Die rein mechanische Ausschaltung einer Instanz — wurde bereits gesagt — genügt nicht. Ich erblicke darin auch keine Lösung des Problems, wohl aber ein einzelnes negatives Postulat, das vor allem erfüllt werden muß. Dieses negative Postulat möchte ich so formulieren: Es darf innerhalb der Verwaltungsbehörden nicht öfter als einmal überprüft werden, d. h. jede Rekursinstanz ist zugleich abschließende Instanz innerhalb der Stufen der Verwaltungsbehörden.

Die positive Frage, wer die erste, wer die letzte entscheidende

Verwaltungsbehörde sein soll, ist damit in keiner Weise präjudiziert. Zur Lösung dieser Frage aber möchte ich auf den Ausgangspunkt unserer Erörterung zurückkehren. Hier wurde davon ausgegangen, daß die dreifache Gliederung der staatlichen Verwaltungsbehörden keine zufällige Erscheinung sei, daß sie vielmehr begründet sei im Wesen der Verwaltung, daß es aber ebenso im Wesen dieser Einrichtung begründet sei, daß jeder Stufe eine besondere Aufgabe zufalle. Ins Konkrete übersetzt, würde das bedeuten: eine Revision der gesamten Kompetenzverhältnisse der einzelnen Behördenstufen nach der Richtung, ob sie mit ihrem Wirkungskreise diesen Aufgaben entsprechen. Diese kritische Revision würde also nach den eingangs erwähnten Prinzipien dahin führen, daß 1. die unterste Behörde nur zu dienen hat für die Detailausführung staatlicher Geschäfte und für die Bedürfnisse der Bevölkerung nach einer lokal nahen staatlichen Behörde. Daraus ergibt sich, daß ihr eine Reihe von Agenden abgenommen werden könne, die dieses Kriterium nicht besitzen. Diese würden schon in erster Instanz der Landesstelle zufallen (was bei dem wachsenden Verkehre wesentlich erleichtert würde) und damit wird von selbst eine Instanz entfallen.

2. Die zweite, wichtigere Forderung wäre die nach Kontroll- und Inspektionsorganen auch bei der politischen Landesverwaltung; nicht gelegentliche feierliche Visiten, sondern gründliche nüchterne Visitationen tun not, und diese würde manche Beschwerde überflüssig machen.

3. Die wichtigste Forderung aber wäre, daß dem Ministerium die Leitung in energischerer Weise zufalle als bisher, was denkbar ist mit der Schaffung eines Fachverordnungsblattes auch für Angelegenheiten der politischen Verwaltung, in welchem das Ministerium alle prinzipiellen Weisungen redigiert zum Ausdrucke bringt.

Hiebei möchte ich auf eine etwas ferne liegende Analogie hinweisen: Bekanntlich faßten die römischen Prätoren die Grundsätze ihres Verfahrens in einem Edikte zusammen, das alle Jahre redigiert für ihre Amtszeit bindende Prinzipien enthalten sollte, unter Ausscheidung des Veralteten, Widerspruchsvollen und politisch Unbrauchbaren. Einen analogen Gedanken würde ich für unsere Verwaltung für einen glücklichen halten. Jetzt erlassen das Ministerium und ebenso die Landesstellen, ja die Be-

zirksbehörden „anläßlich zufällig vorgekommener Fälle“ eine Unzahl von Normen in bunter Fülle, Gelegenheitsprodukte, die naturgemäß untereinander nicht immer im Einklange stehen, keine Frage erschöpfend behandeln, sich untereinander teilweise aufheben und im Laufe der Jahre einen unentwirrbaren Wust bilden.

Mein Vorschlag ginge nun dahin, daß in bestimmten Zeiträumen (3—5 Jahren) diese Normen redigiert, von den zufälligen Beigaben, die ihrer Entstehung anhaften, befreit und alles ausgeschieden werde, was als widerspruchsvoll und unhaltbar gilt. Dieses periodisch redigierte Normenwerk würde ein Edikt repräsentieren, welches den politischen Behörden das so sehr entbehrte Handwerkzeug an die Hand gäbe, welches ihnen bei den gerade in der politischen Verwaltung so zahlreich sich genau wiederholenden Einzelfällen die Willensmeinung der Regierung klarlegt. Von allen sonstigen Vorteilen abgesehen, hätte dies speziell für unsere Frage eine weitreichende Bedeutung; die weitaus überwiegende Zahl der durch alle Instanzen sich hindurch schleppenden Rekurse in Verwaltungssachen entsteht dadurch, daß die Parteien Grund zu der Annahme haben, die Unterbehörden haben eine mißverständliche Auffassung von dem Willen der Leitung. Diese Beschwerden könnten an Zahl wesentlich abnehmen; jedenfalls würde eine Beschwerdeinstanz genügen, wenn der Wille der Leitung in unzweideutiger Weise kundgegeben ist.

Die Durchführung dieser Vorschläge würde allerdings nur eine teilweise Remedur der Zustände der politischen Verwaltung bedeuten, aber im Vereine mit der früher angedeuteten Spezialisierung der Fächer könnte doch schon Bedeutendes geleistet werden; denn, es läßt sich nicht leugnen: die politische Verwaltung befindet sich in einem Zustande der Unfruchtbarkeit. Statt vieler Beispiele genüge darauf hinzuweisen, daß das ganze politische Strafverfahren auf veralteten Normen beruht, die aus den 50er Jahren stammen; ja daß das ganze politische Verfahren überhaupt durch einige unzulängliche Normen jener Zeit geregelt ist und daß sich keine Remedur finden will, die allerdings ausgehen müßte von einer wohlinformierten leitenden Behörde, welche den Stoff beherrscht in einer Weise, die hinausreicht über die Erledigung von Einzelfällen.

Viel spielen nationale und politische Schwierigkeiten mit und mangelnde Grundsätze hinsichtlich der Personenauswahl. Aber es wird immerhin möglich sein, auch hier günstig einzuwirken, sobald eine Spezialisierung der Aufgaben eintritt und die Fachmänner zur Geltung kommen. Dies sind Fragen, die besonders zu erörtern wären, aber immerhin ist dafür das hier Besprochene Vorbedingung.

Inneramtliche Verwaltungsreformpläne.

I.

Das in der Wiener Zeitung vom 26. Juli 1906 veröffentlichte Schreiben des Herrn Ministerpräsidenten an die Ressortchefs regt, „ohne der Frage einer durchgreifenden Reform der Verwaltung vorzugreifen“, eine Reihe von Maßnahmen an, deren Durchführung eine wesentliche Verbesserung und Beschleunigung der staatlichen Geschäftsführung bedeuten würde. Es handelt sich dabei noch nicht um einen ausgearbeiteten Reformvorschlag; vielmehr wird ein Rahmen für zu erstattende Vorschläge gegeben.

Die Ziele dieser Reform sind, um es kurz zu sagen, auf eine Modernisierung der Verwaltung gerichtet; sie bezwecken „eine fortschrittliche Entwicklung der Tätigkeit der Beamtenschaft, sowie die Anpassung des amtlichen Organismus an die Bedürfnisse des Lebens“. Daher wird die Scheinarbeit verurteilt, die sich im ängstlichen Hinausschieben entscheidender Beschlüsse, im Überwälzen der Verantwortlichkeit auf andere Instanzen, in bloß formalen Erledigungen kundgibt; die Beamten, im Parteienkampfe zurückhaltend objektiv, sollen „innerhalb der Grenzen ihres Wirkungskreises die Berater der Bevölkerung“ sein und „soweit immer das Gesetz es gestattet, alle Hindernisse der freien Tätigkeit der erwerbenden Bevölkerung zu beseitigen suchen“. Daher soll „das Gefühl der Selbständigkeit und Verantwortlichkeit bei den entscheidenden Behörden gesteigert“, „die richtige sachliche Entscheidung stets über die formale Seite gestellt“ werden. Andererseits „kann der pflichtgetreue Beamte des vollen Schutzes seiner Vorgesetzten“ sicher sein. Der Schwerpunkt des Reformgedankens aber liegt in dem Satze:

„Im Hinblick auf den stets wachsenden Einlauf bei den staatlichen Zentralstellen wie bei den höheren Stellen überhaupt und bei dem zeitraubenden Wege, den viele Angelegenheiten infolge der mehrfachen Instanzen zurücklegen müssen“..., wird in Erwägung gezogen, in gewissen Fällen „bereits eine untere staatliche Instanz die endgültige Entscheidung oder Verfügung treffen zu lassen, wozu allenfalls auch eine teilweise Abänderung der gesetzlichen Bestimmungen über den Instanzenzug ins Auge zu fassen wäre. Selbstverständlich ... ohne Abschwächung der einheitlichen Willensrichtung der Regierung.“

Das sind Gesichtspunkte, deren Durchführung sehr viel, ja eigentlich das Meiste von dem erfüllen würde, was seit Jahren von der Staatsverwaltung in unzähligen Resolutionen erwartet wird; sie bedeuten zugleich eine wenigstens vorläufige Zurückstellung des großen und wegen seiner Größe vielfach als undurchführbar bezeichneten Koerberschen Reformplanes. Während Koerbers Reformideen eine ganze Gruppe von neuen Reichs- und Landesgesetzen zu ihrer Ausführung bedurft hätten und selbst von einer Abänderung staatsgrundgesetzlicher Bestimmungen nicht zurückschreckten, will der neue Plan sein Ziel in der Hauptsache durch Verwaltungsanordnungen erreichen und nur in geringem Ausmaße und auch da nur „allenfalls“ und „teilweise“ gesetzliche Bestimmungen abändern. Trotz der großen Ziele, die diesem neuen Plane vorschweben, handelt es sich also in der Hauptsache um eine inneramtliche Aktion; dies gewährt den Vorzug der leichteren Durchführbarkeit und daran knüpft sich die Hoffnung, daß jahrelangen Versprechungen rasche Taten folgen werden.

II.

Dennoch darf nicht übersehen werden, daß dieser so vereinfachte und hoffnungerweckende Reformgedanke an eines der schwierigsten Probleme der Verwaltung rührt. Während die Ziele klar formuliert wurden, sind die Mittel zu ihrer Erreichung kaum angedeutet; sie sollen offenbar Gegenstand der Ressortvorschläge sein; eines nur ist klar: der Gesetzgebungsapparat soll möglichst wenig angerufen werden und die zentrale Willensbildung darf gar keine Abschwächung erfahren. Aber schon diese eine Andeutung, die allerdings das Wesen der Sache

trifft, hebt gleichsam den Schleier und zeigt sogleich die ganze Fülle der Schwierigkeiten.

Da der Reformplan sicherlich nicht bloß in einem guten Rate an die Unterbehörde besteht, objektiv und gewissenhaft zu entscheiden, damit die Parteien weniger Anlaß zu Beschwerden haben und so die Oberbehörden entlastet werden; da vielmehr allen Ernstes daran gedacht wird, daß die unteren Organe mit Selbständigkeit ausgestattet werden, um möglichst endgültig zu entscheiden, so ist es keineswegs so einfach, gleichzeitig den Gesichtspunkt zu vertreten, daß dies selbstverständlich ohne Abschwächung des einheitlichen Willens der Regierung eintreffen dürfe.

Gewiß, das Bestreben ist begreiflich, den vielfachen Instanzenweg, den unser Verwaltungsverfahren beherrscht, energisch abzukürzen; schon der dreifache Instanzenzug in der staatlichen Verwaltung, der jeden Einzelfall befähigt, in der Regel alle drei staatlichen Behördenstufen (Bezirksbehörde, Landesstelle und Zentrale) zu beschäftigen, ist ein unerträglicher sowohl für die Behörde wie für die Partei, und dieser unerträgliche Zustand wird noch dadurch verschärft, daß viele Angelegenheiten vorher vor die Gemeinde und nachher an den Verwaltungsgerichtshof gelangen. Aber die Kehrseite der Frage bleibt immer die, wie kann dieser Zustand beseitigt werden ohne Abschwächung des einheitlichen Regierungswillens? Diese „einheitliche Willensrichtung“ oder, um ein anderes Wort zu gebrauchen, der zentrale Verwaltungswille entsteht naturgemäß bei der Zentrale selbst; eigentlich ist in der Verwaltung nur der oberste Wille maßgebend; was die Unterbehörde will, ist nur solange Staatswille, als nicht der obere Wille einsetzt. Aber — und das ist eben das Eigentümliche der instanzmäßigen Erledigung der Verwaltungsgeschäfte — die Willensbildung erfolgt sozusagen in verkehrter Reihenfolge. In der weitaus überragenden Zahl der Fälle gelangt nämlich der staatliche Wille zuerst bei der untersten Verwaltungsbehörde zum Ausdruck; erst im Berufungswege kommt die Mittelbehörde und endlich die Zentrale in die Lage, den Staatswillen in genauerer und endlich in autoritativer Weise zu erzeugen. So reift der Staatswille in jedem Einzelfalle stufenweise heran, er entwickelt sich instanzmäßig. Jede Unterbindung dieses Instanzenzuges hat, solange die Willensbildung in

der vorgezeichneten Art erfolgt, die Wirkung, daß nun eine niedere Stelle den Staatswillen endgültig kundgibt und daß damit der zentrale Wille wenigstens für ein bestimmtes Gebiet ausgeschaltet wird.

Es mag nun immerhin sein, daß dieses ausgeschaltete Gebiet ein minder wichtiges ist, so daß die Abschwächung des Zentralwillens in einem günstigen Verhältnis zu dem erzielten Gewinn der Abkürzung der Geschäfte steht — aber stets wird diese Abschwächung im Prinzipe zugestanden werden müssen.

Die rein mechanische Abkürzung des Instanzenzuges wird also immer eine gewisse Dezentralisierung zur Folge haben; dies würde aber den Grundsätzen des vorliegenden Reformplanes direkt widersprechen, und so erklärt sich das Bestreben des ministeriellen Schreibens, andere Wege ausfindig zu machen, auf denen das erwünschte Ziel, Abkürzung des Verfahrens, Entlastung der Oberbehörden erreicht werden könne.

Daher nehmen denn auch in dem vorliegenden Schreiben die Anregungen einen so ausführlichen Raum ein, die Unterbehörden noch auf andere Weise mit größerer Selbständigkeit auszustatten, bei ihnen ein gesteigertes Verantwortlichkeitsgefühl zu wecken, die Aufforderung, das Parteiinteresse zu wahren, „so weit immer das Gesetz es gestattet“; die Versicherungen, daß die Beamten auf den Schutz der Vorgesetzten rechnen dürfen, und der Wunsch, an Stelle der „gewohnheitsmäßigen und herkömmlichen Erledigungen“ möglichst endgültig zu entscheiden und so durch Vorbeugung unnötiger Rekurse die Oberbehörden zu entlasten.

Leider ist von all diesen Mitteln nur wenig zu erwarten, und dies liegt in der Natur der Dinge so sehr begründet, daß auch die im Schlußsatze des Schreibens erwähnte „wiederholte Erinnerung und wohlwollende Belehrung“ hier wenig fruchten dürfte. Denn solange die instanzmäßige Willensbildung eintritt, darf der gewissenhafte untere Beamte gerade in den Fällen, auf die es hier ankommt, bei der Abwägung von Staats- und privatem Interesse gar nicht die äußerste Grenzlinie zugunsten des privaten, zu Ungunsten des Staatsinteresses einhalten; er muß sich vielmehr vor Augen halten, daß das von ihm einmal preisgegebene Staatsinteresse unwiederbringlich verloren ist, während das verletzte Privatinteresse noch immer Schutz bei der höheren

Instanz finden kann. Er darf also bei der instanzmäßig herangreifenden Willensbildung des Staates — will er sich seiner Pflicht als untergeordnetes Staatsorgan bewußt bleiben — den Oberen nicht vorgreifen, solange ihm deren Wille nicht unzweifelhaft bekannt ist. Es ist genau der gleiche Grund, warum der gewissenhafte Verwalter härter sein wird als der Gutsherr, wenigstens dann, wenn der Gutsherr bereit ist, Beschwerden entgegenzunehmen. Aus dem gleichen Gefühle heraus wird auch die Partei sich von der Beschwerdeführung nicht abbringen lassen; sie wird immer hoffen, von einem strengeren Beurteiler zu einem milderen zu gelangen.

III.

Das betrübendste Ergebnis der bisherigen Betrachtung ist dies: Es ist ein unlösbares Problem, daß einerseits die untere Verwaltungsbehörde in gewissen Richtungen der endgültige Willensbildner des Staates sei, und daß gleichzeitig der zentrale Wille in denselben Angelegenheiten ungeschwächt bleibe. Es könnte sich also besten Falles um ein Kompromiß handeln, bei dem von jeder dieser beiden entgegengesetzten Forderungen ein weniges nachgelassen wird. Läßt man sich aber auf ein solches Kompromiß überhaupt ein, dann muß man schon zufrieden sein, wenn die Zentralverwaltung ein halbwegs gutes Geschäft dabei macht, d. h. wenn sie weniger an Autorität und Macht einbüßt, als durch Vereinfachung der Geschäftsführung gewonnen wird. Aber selbst dies ist noch fraglich; denn wenn heute aus rein verwaltungstechnischen Gründen die Abkürzung des Instanzenzuges vor die gesetzgebende Körperschaft gebracht wird, so ist es keineswegs ausgeschlossen, daß dieser Gedanke sofort in der Richtung ausgebaut wird, daß die Loslösung einzelner Verwaltungsgeschäfte von der Zentrale der vorwiegende Gesichtspunkt wird.

Könnte man selbst von diesem Umstande ganz absehen, so steht dennoch die Sache gerade in Österreich so, daß auch ein Kompromiß, welches verwaltungstechnisch gerechtfertigt wäre, staatsrechtlich betrachtet, noch immer Bedenken erweckt. Ein Staat, dessen Zusammenhalt in so hohem Maße auf der Einheitlichkeit der Verwaltung beruht, wird sich nur ungern entscheiden, aus Utilitätsrücksichten auch nur geringe Bestand-

teile seiner einheitlichen Verwaltung zu opfern. Was für andere Staaten eine untergeordnete Frage rein technischer Verteilung der Agenden ist, greift bei uns an den Staatsbestand.

In einem anderen Zusammenhang*) habe ich darauf hingewiesen, wieso es gekommen ist, daß gerade in der politischen Verwaltung Alt-Österreichs das bewußte Streben sich geltend machte, möglichst viele Einzelheiten an den Hof zu ziehen. Es hängt dies mit der Entstehung und dem Anwachsen des Staatsgebietes selbst zusammen. Die historische Verwaltungseinheit war nicht die Gesamtheit, sondern das einzelne Kronland; der Vorgang bei der Behördenbildung war nicht der, daß der Staat in Verwaltungsbezirke eingeteilt wurde, sondern umgekehrt, daß der Staat aus Verwaltungseinheiten zusammengefügt wurde. Um auf so schwierigen Grundlagen ein einheitliches Gefüge aufzubauen, ergab sich die Notwendigkeit, jede einzelne Verwaltungsangelegenheit tunlichst mit der Fähigkeit auszustatten, bis an die Zentrale vorzudringen. Nur auf diesem Wege konnte den geschichtlich gegebenen Schwierigkeiten des Zusammenhaltes ein Widerstand geboten werden; die Idee, jedes Detail an sich zu ziehen, war nur eine notwendige Gegenbewegung wider die auseinanderstrebenden Kräfte. Freilich hat dieses System die nichtgewollte Folge gehabt, daß nunmehr alle staatlichen Behördenstufen sich erschöpfen in Einzelerledigungen, daß die Behördenstufen der politischen Verwaltung fast ausschließlich zu ebensoviel Instanzen geworden sind und daß diese Instanzen sachlich die gleiche Arbeit verrichten; die Tätigkeit der höheren Behörden besteht vorwiegend in der Überprüfung solcher Entscheidungen, die von den unteren und mittleren Behörden bereits geprüft und überprüft wurden.

Dadurch traten die Verwaltungsbehörden nur zu sehr in die abwartende Haltung des Richters, während doch Initiative ihr Hauptverdienst wäre. Während im Wesen der Gerichtsbarkeit die inhaltlich ähnliche Tätigkeit in allen Stufen begründet ist, liegt im Wesen der Verwaltung eine Differenzierung der Tätigkeit jeder der drei Behördenstufen, die sich in ausübende, kontrollierende und leitende Organe unterscheiden sollen (vgl. die Ausführungen in der zitierten Abhandlung), und gerade diese

*) Vergl. die vorhergehende Abhandlung.

Differenzierung verkümmerte in unserer politischen Verwaltung infolge jenes Systems. Aber was vom theoretischen Standpunkte als ein Konstruktionsfehler erscheinen muß, war bei uns sorgfältig gepflegte Tendenz, und sie mußte es sein; denn dieser Konstruktionsfehler entsprach einer Staatsnotwendigkeit. Es ist fraglich, ob wir heute schon so gefestigt sind, um von dieser Tradition der Vorfahren abgehen zu dürfen. Allerdings — es gäbe auch hier einen Ausweg: auch die österreichische Verwaltung könnte ein Kompromiß in der Frage des Instanzenzuges eingehen und mit jener Tradition brechen, wenn sie zugleich die Kraft hätte, von der historischen Kronlandseinteilung als der Basis der Verwaltungseinteilung abzugehen und eine rationelle Einteilung der Mittelinstanzen vorzunehmen. Ich habe dies in der oben zitierten Abhandlung ausführlich auseinandergesetzt und erlaube mir, in Kürze darauf hinzuweisen, daß eine rationelle Einteilung der Verwaltungsgebiete den drei Behördenstufen staatlicher Verwaltung ihre eigentliche Bedeutung als differenzierte Organe für Leitung, Kontrolle und Ausübung wiederzugeben vermöchte. Dieser Plan aber ginge weit hinaus über das vorliegende Reformschreiben und ist daher hier im einzelnen nicht zu besprechen; er wurde jedoch angedeutet, um auf die Gefahr hinzuweisen, die in einer Abkürzung des Instanzenzuges ohne gleichzeitige Änderung der ganzen Organisation liegt. Durch Aufgeben des Kompensationsobjektes könnte der durchgreifenden Verwaltungsreform allerdings vorgegriffen werden, und gerade dies will das Reformschreiben vermeiden.

IV.

Nach diesen Ausführungen scheint das Problem noch verwickelter, als es anfangs den Anschein hatte. Die Vereinigung der beiden Hauptforderungen, abgekürzter Instanzenzug und ungeschwächte Aufrechterhaltung des Zentralwillens, wurde für eine logische Unmöglichkeit erklärt; ein Kompromiß beider Standpunkte wurde als Gefahr empfunden und daher schlechtweg und ohne Rücksicht auf den immerhin möglichen verwaltungstechnischen Gewinn abgelehnt; eine Lösung endlich im Wege grundlegender Änderungen der Verwaltungsorganisation mußte als außerhalb des Rahmens dieser Reform fallend beiseite geschoben werden.

Soll deshalb das geplante Werk fallen gelassen werden? Ich halte den gegenwärtigen Zustand für so unhaltbar, erkenne in dem vorliegenden Schreiben so gesunde Anregungen, halte auch den Zeitpunkt für so glücklich gewählt, daß ein Fallenlassen oder Hinausschieben der Aktion als ein Verhängnis erschiene. Deshalb möchte ich mit Vorschlägen hervortreten, die meines Erachtens geeignet sind, die im vorliegenden Reformschreiben gewollten Ziele wenigstens zu einem hohen Prozentsatze zu verwirklichen. Diese Vorschläge müssen sich allerdings eine weitgehende Selbstbeschränkung auferlegen; sollen sie dem vorliegenden Plane nicht entgegenstreben, sondern ihm dienen, so müssen sie alles vermeiden, was über ihn hinausgeht. Ohne daher, wie es in jenem Schreiben heißt, „der Frage einer durchgreifenden Reform vorzugreifen", bezwecken sie ausschließlich eine inneramtliche Aktion und vermeiden es, den Gesetzgebungsapparat überhaupt anzurufen. Dies zur Rechtfertigung, daß grundlegende Ideen mit Absicht vermieden wurden. Dagegen gilt als richtunggebend, daß durchaus kein Kompromiß geplant ist, welches die einheitliche Willensbildung der Regierung irgendwie abschwächen würde. Im Gegenteile, mein Vorschlag geht umgekehrt von der Stärkung des leitenden Willens aus, und sucht gerade durch dieses Mittel die Ziele des Reformschreibens zu erreichen.

Zu diesem Zwecke ist eine kurze Schilderung gewisser Verhältnisse nötig, die heute der durchgreifenden Geltendmachung dieses Willens innerhalb der hierarchischen Behördengliederung recht fühlbar entgegenstehen. Jede vorgesetzte Verwaltungsbehörde ist vermöge des hierarchischen Überordnungsverhältnisses befugt, innerhalb ihres Wirkungskreises den Unterbehörden Weisungen zu erteilen, und zwar nicht bloß Anordnungen, einen Einzelfall betreffend, sondern auch solche allgemeiner Art, Weisungen für das Verhalten in künftigen Fällen Von dieser Befugnis wird auch reichlich Gebrauch gemacht, und zwar nicht bloß seitens der Zentrale, sondern auch seitens der Mittelbehörden; ja selbst die Bezirksbehörden üben dieses Anordnungsrecht gegenüber den Gemeinden, insoweit diese ihnen unterstehen, recht häufig aus. Der Gedanke, daß wenigstens das generelle Anordnungsrecht der leitenden Zentrale vorbehalten sei, ist bei uns nicht zum Durchbruche gelangt.

Während nun die Bezirksbehörden sehr wohl wissen, daß ihre allgemein gehaltenen Befehle bei den Gemeinden sehr leicht in Vergessenheit geraten und sie dieselben vorsichtsweise fast jedesmal wiederholen, wenn sie eine neuerliche Befolgung derselben sichern wollen, besteht bei den übrigen Behörden die Fiktion, daß der einmal erlassene allgemeine Befehl, das sogenannte „Normale“, bei den Unterbehörden in steter Erinnerung verbleibe. Dies ist eine Fiktion, die der Kritik nicht standhält. Nicht einmal während der Zeit seiner wirklichen Amtstätigkeit erfährt der Beamte notwendig alle sein Geschäft betreffenden Normalien; von den während einer Abwesenheit, Krankheit, Beurlaubung etc. einlangenden erhält er oft nur notdürftig Kunde; und auch die Registraturen der Unterbehörden sind nicht immer so eingerichtet, daß er sie im Bedarfsfalle sich nachträglich mit Leichtigkeit und lückenlos beschaffen könnte. Auch ist jene Fiktion nicht beschränkt auf solche Normalien, die dem Beamten zur Zeit seiner amtlichen Laufbahn zukommen konnten; es genügt, daß das Amt, in dem er tätig ist, einstmals jene Weisung erhalten hat zur Begründung der Fiktion, daß sie jedem einzelnen Beamten, und zwar sofort beim Amtsantritte bekannt sei, wobei eine zeitliche Grenze nach rückwärts nicht gezogen ist.

Während nun diese Fiktion eine Kenntnis des leitenden Willens vortäuscht, die tatsächlich nur in mangelhafter, Zufälligkeiten ausgesetzter Weise vorhanden ist, gibt auch die formale Behandlung der Normalien keine genügende Garantie für deren dauernde Befolgung.

In der überwiegenden Zahl der Fälle werden die Normalien anläßlich eines speziellen Falles verfaßt, der zur Kenntnis der Oberbehörde kommt, und mit diesem Spezialfalle gleichzeitig erledigt. Der speziellen Entscheidung wird die generelle Weisung beigefügt und nur zu leicht mitsamt dem Spezialfalle dem Vergessen anheimgegeben. Die Arbeit der Oberbehörde, soweit sie zu einem allgemeinen Resultate gelangte, ist dann verloren. Diese Verquickung eines Spezialfalles mit einer allgemeinen Norm ist eben keine vereinzelte Erscheinung; im Gegenteile, es schöpft die Oberbehörde den Stoff zu ihren allgemeinen Weisungen in der Regel aus Erfahrungen, die sie aus Spezialfällen erlangt. Gerade deshalb, weil die Einzelentscheidung

keineswegs formal strenge getrennt wird von der Normengebung, treten die aus dem Ineinanderfließen beider Tätigkeiten sich ohnedies ergebenden Nachteile noch in verschärfter Form hervor. Die mit der Einzelentscheidung verquickte Norm ist nur zu oft keineswegs systematisch abgeklärt; sie enthält nur zu leicht eine Verallgemeinerung, die doch nur auf wenige Fälle paßt und nur im Zusammenhalte mit jenem Einzelfalle gerechtfertigt wäre.

Da ferner die Norm ein rein interner Amtsbefehl ist, an welchem die erlassende Oberbehörde festzuhalten nicht genötigt ist, kann diese ihren eigenen Befehl hinterher abändern, sei es wieder generell oder indem sie in einem Spezialfalle davon abgeht. Und auch dies erfolgt gewöhnlich wieder anläßlich von Einzelentscheidungen, mit denen mehr oder weniger allgemein gehaltene Weisungen verknüpft sind. Im Laufe der Zeit ist oft kaum mehr herauszufinden, was bei solchen mit allgemeinen Belehrungen untersetzten Einzelentscheidungen als vorübergehend und was als dauernder Befehl anzusehen sei und was an generellen Befehlen nur für jenen Einzelfall abgeändert und was als dauernd aufgehoben gelten soll! Statt klarer Befehle hat der Beamte ein verwickeltes Netz von Anordnungen vor sich; statt einfach zu gehorchen muß er vage Interpretationskünste üben.

Da die Normengebung von allen staatlichen Behördenstufen ausgeht und überdies keine organisch und automatisch wirkende Einrichtung besteht, wonach die Zentrale in dauernder Kenntnis solcher Normalien steht, welche von den Unterbehörden ausgehen, so ist die Gefahr widersprechender Anordnungen vorhanden, ohne daß zugleich die Sicherung eines Ausgleiches dieser Widersprüche gegeben wäre.

Ebensowenig besteht eine Garantie dafür, daß obsolet gewordene Befehle rechtzeitig aufgehoben werden; ja, es liegt in der Natur menschlicher Verhältnisse, daß der Neuerlassung genereller Anordnungen eine größere Aufmerksamkeit zugewendet wird, als deren Widerruf. Befehle werden noch immer ausgeführt, auch wenn die Ratio dafür längst geschwunden ist, wiederkehrende Berichte vorgelegt, Aufzeichnungen gemacht, Ausweise erstattet, die einst von Wert waren; über die Gründe eines überflüssigen oder ersichtlich zweckwidrigen Amtsgebrauches sind die ihn ausübenden Organe oft im unklaren; aber sie handeln

vorsichtig, ihn beizubehalten, weil höchstwahrscheinlich „irgendein altes Normale dahintersteht".

Die Folgen dieses Zustandes sind bekannt: Eine Fülle einander widersprechender, oft überflüssig oder unauffindbar gewordener Verwaltungsvorschriften, ein unentwirrbarer Wust, ein Gestrüpp, durch welches sich ein gewissenhafter Beamter nur mit Mühe durcharbeiten kann und das ein weniger gewissenhafter von vornherein beiseite liegen läßt. Es ist daher wohl keine Übertreibung, zu behaupten, daß zum Beispiel der Beamte der politischen Bezirksbehörde in einer auch nur etwas verwickelten Angelegenheit kaum jemals entscheidet, ohne ein oder das andere Normale zu übersehen, welches in dieser Frage besteht. Dies Gestrüpp von Vorschriften bringt ihm statt Hilfe eine Quelle von Gefahren und Verlegenheiten, und wenn man ihn wegen Nichtbefolgung oberbehördlicher Weisungen jedesmal belangen wollte, so wäre der Disziplinaruntersuchungen kein Ende. Etwas besser steht es bei den nach Fachdepartements eingeteilten Landesstellen dann, wenn diese Facheinteilung eine streng sachliche ist; allein hier kennen die Angehörigen eines Departements zwar möglicherweise die Normalien ihres Faches, aber um so weniger jene anderer Fächer, und so ergeben sich nur zu leicht Anordnungen, die mit früheren, oft vergessenen Anordnungen fremder Departements nicht im Einklang stehen. Ja, selbst in den Ministerien dürften die sämtlichen Normalien des Ressorts kaum von jedem Departement genügend gekannt sein, geschweige denn jene anderer Ministerien, während doch alle diese Weisungen bei der Bezirksbehörde als dauernde Befehle gelten sollen.

Nun ist, von einem höheren Gesichtspunkte betrachtet, der Zweck, um dessentwillen jeder Einzelfall alle Behördenstufen beschäftigen darf, der, die Willenseinheit in der Verwaltung aufrecht zu erhalten. Gerade jener Einzelfall ist wertvoll, der einer höheren und höchsten Behörde Anlaß gibt, Gesichtspunkte zu finden, die für künftige ähnliche Fälle maßgebend sind; nur eine solche Erledigung kann den leitenden Beamten eine echte Befriedigung schaffen, die ihnen Gelegenheit gibt, ordnend einzugreifen, Mißstände zu beseitigen mit der Aussicht, daß diese Tätigkeit auch von dauerndem Erfolge sei.

Andrerseits soll auf diesem Wege den Unterbehörden das

erforderliche Handwerkzeug geboten werden; hier sollen sie die authentische Interpretation der Gesetze, eine Richtschnur ihres Handelns in zweifelhaften Fällen sehen. Was einmal in langsamem Instanzenzuge als die Lösung eines schwierigen Problems gefunden wurde, soll allen Unterbehörden, die in die gleiche Lage kommen, die Entscheidung erleichtern; dies wäre der praktische Erfolg der einheitlichen Willensbildung.

Aber gerade dieses so notwendige Handwerkzeug mangelt infolge der geschilderten Verhältnisse den Unterbehörden in empfindlicher Weise; oder genauer gesagt, es befindet sich in dem Zustand unentwirrbarer Unordnung und es kann billigerweise von der einzelnen Unterbehörde gar nicht verlangt werden, daß sie mit eigenen Kräften hier Ordnung schaffe. Nach den schönen Intentionen des vorliegenden Reformschreibens sollen aber die Beamten „innerhalb der Grenzen ihres Wirkungskreises die Berater der Bevölkerung“ sein. Wie aber soll der Beamte einen Rat geben, wenn er selbst ratlos dem Wuste der Normen gegenübersteht? Natürlich soll sein Rat mehr bieten als einen bloßen Hinweis auf das Gesetz; dies kann sich der Ratsuchende zur Not selbst beschaffen; aber man verlangt von dem Beamten zu wissen, nicht nur wie er selbst entscheiden wird, sondern auch wie seine Oberbehörden voraussichtlich entscheiden dürften; und diese Frage zu beantworten, ist für den Beamten bezeichnenderweise nicht deshalb so heikel, weil der Fall selbst ein gänzlich neuer, nie dagewesener ist — das kommt gerade in der Verwaltung im Gegensatze zur gerichtlichen Praxis äußerst selten vor —, sondern umgekehrt, deshalb ist es heute für den Beamten vorsichtiger, sich in Schweigen zu hüllen, weil in neun von zehn Fällen anzunehmen ist, daß irgendwo und irgendwann eine ganz analoge Willensäußerung der Regierung vorliegt, die er nicht kennt, oder von der er doch nicht sicher weiß, ob sie nicht mittlerweile abgeändert wurde. Geradeso wie daher der Beamte präzise, den Geschäftsbetrieb fördernde Auskünfte an die Parteien lieber vermeidet, so ist er selbst infolge dieser Unordnung in seinem Handwerkzeuge gezwungen zu „schwimmen“, wie der technische Ausdruck lautet, das heißt, sich vorsichtig um unbekannte Hindernisse herumzuwinden; daher sind halbe Entscheidungen, Hinausziehen und bloß formale Erledigungen für ihn weniger gefährlich als abschließendes Handeln, und die

naturgemäße Folge ist die im Reformschreiben beklagte Unselbständigkeit der unteren, Überbürdung der oberen Behörden.

V.

Die hier geschilderten Übelstände sind keine neuen Entdeckungen; sie sind bekannt und haben schon oft zu Verbesserungsvorschlägen geführt. Der nächstliegende Vorschlag war der, alle bestehenden Normalien zu sammeln und zu sichten, systematisch zusammenzustellen und der Behörde in die Hand zu geben. Warum dieser höchst einfache Gedanke nicht durchgeführt wurde, ist leicht einzusehen. Er scheitert an der Uferlosigkeit des Beginnens. Wo soll man anfangen? Eine historische Sammlung dieser Art verliert sich in der schwierigen Erforschung vergilbter Akten und gelangt erst nach jahrelanger Vorarbeit in die Zeit der Aktualität. Um ein Gramm Goldes zu finden, müssen Berge von Akten durchsichtet werden; für solches Beginnen hat unsere raschlebige Zeit nicht Arbeitskräfte, noch Geld. Besser steht es schon um die Versuche, wenigstens ein einzelnes Gebiet zu bearbeiten und hier alle allgemeinen Normen möglichst systematisch zusammenzustellen. Ich verweise beispielshalber auf das sehr verdienstvolle Werk von Beck und Kelle, welches die auf die Universitäten bezughabenden Normen zusammenstellt. Aber dieses ziemlich umfangreiche Handbuch umfaßt nur einen Zweig eines Ressorts, und schon die Normen des Unterrichtsministeriums, in gleicher Weise herausgegeben, würden einen stattlichen Bücherschrank füllen, jene aller Ministerien eine Bibliothek erzeugen. Ich zweifle, daß auf diesem Wege fortschreitend das Übel behoben werden kann. Aber auch wenn Arbeitskräfte und Mittel in allen Verwaltungszweigen zur Verfügung wären und die Aussicht bestünde, daß die interessierten Beamten jene Bibliothek wirklich durchstudieren, so leidet dieser Vorgang an zwei Übeln: mit normengebender Gewalt wird man die zahlreichen Normalienbearbeiter kaum auszustatten wagen; ihre Verantwortung ist schon riesengroß, wenn sie bloß sichten, auswählen und auslassen dürfen; auch wenn sie „im Auftrage des Ministeriums“ arbeiten, ist ihr Werk bloß ein kompilatorisches und keine noch so kluge Auswahl vermag die sich ergebenden Widersprüche zu bannen. Das zweite, größere Übel aber ist, daß die kaum herausgegebene

Sammlung auch schon veraltet ist; die Normengebung hört nicht auf und mit jedem Jahre mindert sich die Verläßlichkeit des mühevollen und kostspieligen Werkes.

Mein Vorschlag bewegt sich daher in durchaus anderer Richtung; er sieht ab von historischer Durchforschung früherer Anordnungen, er begnügt sich nicht mit privater Kompilationsarbeit, er will mit der Gegenwart beginnen und dem Beamten das Handwerkzeug von heute in klarer, übersichtlicher und einfacher Form an die Hand geben und einen Weg einschlagen, der mit jedem Jahre an Wert gewinnt, statt ihn einzubüßen.

1. Vor allem handelt es sich darum, daß jede Anordnung einer vorgesetzten an eine untergeordnete Verwaltungsbehörde, welche über den Einzelnfall hinaus als Richtschnur für die Zukunft zu dienen hat, also genereller Art ist, auch formal als solche in die Erscheinung trete. Das geschieht, indem sie stets ausdrücklich als solche bezeichnet wird, wobei die bereits übliche Bezeichnung „Normale" beibehalten werden kann und das Normale, auch wenn es seine Entstehung einem Einzelfalle verdankt, abgesondert von dieser Einzelentscheidung bekannt gegeben wird. Diese formale Sonderung erleichtert die künftige Handhabung und zwingt vor allem den Verfasser von vornherein, Gedankengang und Motivierung so auszugestalten, daß jede Unklarheit darüber verschwindet, was nur für den betreffenden Spezialfall gilt und was dauernder Befehl ist. Der eigentliche Inhalt des Normales, der Amtsbefehl, soll sich erkennbar scheiden von der Darstellung der Motive und der manchmal wünschenswerten Entstehungsgeschichte dieses Befehles.

Entsprechende Vervielfältigung, unveränderte, durch keine formalen Zusätze beirrte Übermittlung an sämtliche interessierten Unterbehörden, orientierende Schlagworte und demgemäß abgesonderte Aufbewahrung nach Fachgruppen, vereinfachte Zitierung sollen die stete Erkennbarkeit und Auffindbarkeit des so gegebenen Befehles erleichtern.

2. Nach Ablauf eines jeden Kalenderjahres nimmt jede normengebende Behörde eine Durchsicht der von ihr im abgelaufenen Jahre erlassenen Normalien vor. Es werden sämtliche Einzelnormalien dieses Jahres überprüft, die veralteten, unzweckmäßig befundenen ausgeschieden — eine nicht sehr schwierige Aufgabe. Die verbleibenden werden nach Schlagworten, welche

sich einer Einteilung nach Fachgruppen mehr und mehr anzuschließen haben, möglichst systematisch geordnet, Wiederholungen vermieden, Widersprüche ausgeglichen und an Stelle der Einzelnormalien dieses Jahres ein Jahresnormale verfaßt. Dieses Jahresnormale zerfällt in einen allgemeinen Teil und in besondere Fachgruppen.

Da dieses Jahresnormale eine authentische Neuredaktion aller in diesem Zeitraume erflossenen Einzelnormalien enthält, macht es letztere überflüssig und der Beamte ist mit einem Schlage der Unsicherheit überhoben, daß er eine generelle Weisung zunächst dieses einen Jahres übersehen könne. Die Oberbehörde aber hat ein bequemes Mittel, unpraktische oder durch geänderte politische oder sonstige Verhältnisse überholte Weisungen aus der Welt zu schaffen, ohne sie direkt widerrufen zu müssen.

Während jetzt jede Regierung die gesamte Erbschaft ihrer Vorgänger an Amtsbefehlen sine beneficio inventarii antreten muß und sich durch Abänderung derselben eine übermäßige Arbeit aufladen würde, ohne Abänderung hingegen sozusagen wider ihren eigenen Willen regiert, wird hier der Verwaltung die naturgemäße Elastizität wieder gegeben.

Ich erinnere hiebei an das freilich für ganz andere Verhältnisse berechnete Edikt der römischen Prätoren, die, jährlich neu gewählt, weder alle Anordnungen ihrer Vorgänger einfach übernehmen, noch auch ihrerseits von Grund auf neue Verhältnisse schaffen wollten: sie übertrugen in ihr Edikt nur was sie brauchen konnten und fügten eventuell neues hinzu. So waren Tradition und Neubildung in gleicher Weise gewahrt.

Selbstverständlich ist es, daß umfangreiche Instruktionen, besonders solche, die in Druck erschienen sind, falls sie unverändert aufrecht erhalten werden, nicht erneuert werden brauchen, sondern durch bloße Zitierung im Jahresnormale aufrecht erhalten werden. Da das ganze Jahresnormale nur ein interner Amtsbefehl ist, werden die in den Gesetzblättern publizierten Durchführungsverordnungen durch dieses überhaupt nicht berührt.

3. Auch die Unterbehörden, an welche die Weisungen während des Jahres herabgelangt sind und die zur schweigenden Entgegennahme derselben verpflichtet sind, könnten anläßlich der Jahresrevision zu nutzbringender Mitwirkung herange-

zogen werden durch die Anordnung, daß es ihnen freisteht, einige Zeit nach Ablauf eines Kalenderjahres, sobald die Normalien des Vorjahres in ihrer Wirksamkeit einigermaßen beobachtet wurden, Abänderungsanträge für die Abfassung des Jahresnormales zu stellen.

Es fehlt bisher an einer organischen Einrichtung, wodurch den Unterbehörden eine sachliche Kritik der von oben an sie gelangenden Verwaltungsbefehle erleichtert, ja nahegelegt würde. Zweifellos stoßen manche „am grünen Tisch“ verfaßten Anordnungen in der Praxis auf unvorhergesehene Widerstände oder führen zu ganz anderen als den beabsichtigten Erfolgen, und eine sachgemäße Kritik solcher Befehle von seiten der mit ihrer Durchführung betrauten Unterorgane wäre dankenswert. Bekanntlich gefallen sich die Unterbehörden sehr gern in einer wenig freundlichen Beurteilung der „von oben“ an sie gelangenden Weisungen, aber gerade der Schritt vom öden Tadel zur sachgemäßen Vorstellung wird äußerst selten gewagt; passive Resistenz, Information an Parteiblätter und Abgeordnete gehören mit zu den Waffen, durch welche die Unterbeamten eine Maßregel bekämpfen, welche ihren lokalen Verhältnissen nicht gerecht wird. Begreiflich ist dieser Vorgang, da offene Bekämpfung leicht Eitelkeiten verletzt und fast immer übel vermerkt wird.

Freilich darf auch nicht übersehen werden, daß fast jede von den Oberbehörden dekretierte Neuerung bei den Unteren ein Gefühl des Unbehagens auslöst, daß sie liebgewordene Amtsgewohnheiten stört und zumal im Anfange neue Arbeit, neues Denken erfordert. Während daher einerseits die künstliche Entfesselung der sofortigen Kritik meist zu unliebsamen Erörterungen führen würde, sollte doch andererseits eine Einrichtung getroffen werden, die zwar vorschnelle Einwendungen abschneidet, dagegen dem Manne, der in der Praxis steht, Gelegenheit bietet, seinen Wahrnehmungen nach oben Gehör zu verschaffen, und zwar so, daß sein Freimut ihm nicht schadet, sondern, wenn er wirklich Annehmbares bringt, ihm von Nutzen ist.

4. Die so gewonnenen Jahresnormalien, deren Zahl und Bedeutung mit jedem neuen Jahr wächst, sind nicht bloß Selbstzweck; sie bilden zugleich eine Vorarbeit für das in bestimmten größeren Zeiträumen zu verfassende Gesamtnormale, in

welchem jede normengebende Behörde die Resultate ihrer generalisierenden Tätigkeit zusammenfaßt. Ein solches nach 5 Jahren — oder, wenn es hiefür an Kräften und Zeit mangelt, nach 10 Jahren — zusammenzustellende Gesamtnormale entsteht nach den bereits für die Jahresnormalien entwickelten Grundsätzen; so wie das Jahresnormale die Einzelnormalien des betreffenden Jahres überflüssig macht, indem sie das Bleibende aus ihnen aufnimmt, das Veraltete und Widerspruchsvolle ausscheidet, so ersetzt das Gesamtnormale die Jahresnormalien eines größeren Zeitraumes. Hier werden die Verwaltungserfahrungen eines größeren Zeitraumes verwertet und möglichst in ein System gebracht. Es zeichnet sich durch höhere Gesichtspunkte aus und bildet ein Resümee der Leistungen der leitenden Behörden.

Die schwierige Frage einer sachgemäßen Einreihung der Normen, die besonders bei den ersten Jahresnormalien kaum befriedigend gelöst werden dürfte, wird auf Grund dieser Vorarbeiten wesentlich erleichtert; das Gesamtnormale gibt damit die Feldereinteilung für die künftigen Jahresnormalien, ja für die Einreihung der Normalien überhaupt.

5. Während in den ersten 5—10 Jahren an dem bisherigen System, wonach jede Behördenstufe der Verwaltung sowohl Einzelentscheidungen wie generelle Weisungen gibt, nichts geändert wird, ist nunmehr der Zeitpunkt gekommen, hier Wandel zu schaffen.

In den ersten 5—10 Jahren wird also nach wie vor jede Behördenstufe generelle Anordnungen geben; der Unterschied gegenüber dem heutigen Zustande besteht nur darin, daß die Normalien formal gesondert, daher sorgfältiger ausgearbeitet und jahrweise gesichtet und zusammengefaßt werden. Nunmehr erfolgt der große Schritt, diese Jahresnormalien mit jener ihrer betreffenden Oberbehörde in Einklang zu bringen, was bisher überhaupt nie systematisch geschah, sondern Zufallssache war, jetzt aber keiner besonderen Schwierigkeit mehr unterliegt. Ist damit die notwendige Einheit in der Verwaltung zum ersten Male gewonnen, so gilt es, weiter an derselben festzuhalten.

Dies geschieht durch die Anordnung, daß nach Erscheinen des ersten Gesamtnormales die normengebende Tätigkeit der Unterbehörden zwar nicht gänzlich aufgehoben, aber doch auf die Fälle eingeschränkt wird, *a*) wo das Gesetz sie ihnen aus-

drücklich einräumt, *b*) wo Dringlichkeit vorliegt. Die Unterbehörden stellen, wo sie früher selbst normengebend auftraten, Anträge an die Zentrale, und das Schwergewicht der Normengebung wird dorthin verlegt, wo sie naturgemäß hingehört: in die Leitung. Dieser Übergang ist, obwohl er formell erst nach dem Erscheinen des ersten Gesamtnormales eingeführt wird, dennoch tatsächlich ein ganz allmählicher; denn eigentlich ist er schon durch die 5—10 vorausgegangenen Jahresnormalien eingeleitet worden; es mußten ja schon die Jahresnormalien der Oberbehörden von einschränkendem Einfluß auf die normengebende Tätigkeit der Unteren sein. Was heute ohne diese Vorarbeit als eine folgenschwere Beeinträchtigung der Unterbehörden empfunden würde, wird sich bei der großen Anzahl systematisch behandelter Vorfragen als etwas Selbstverständliches ergeben.

Dadurch vermindert sich auch die ohnedies nicht große Schwierigkeit, welche diese Reform des Normalienwesens mit sich bringt, sehr rasch. In den ersten 5—10 Jahren hat jede Behördenstufe ihre eigenen Jahresnormalien anzufertigen, dann aus denselben den Entwurf des Gesamtnormales vorzulegen; nach dem Erscheinen des ersten Gesamtnormales werden die Jahresnormalien der Unterbehörden wenig umfangreich sein, ja nahezu verschwinden gegenüber dem von der Zentrale approbierten Gesamtnormale, und das ministerielle Gesamtnormale wird die überwiegende Quelle für alle Unterbehörden sein. Indem von Anfang an alle Jahresnormalien in einen allgemeinen Teil und in Fachgruppen zerfallen und diese Einteilung immer sorgfältiger und fachlicher durchgeführt wird, ist bereits bei Herausgabe des ersten Gesamtnormales die leichte Auffindbarkeit, die schon von Anfang an in weit höherem Maße gegeben ist als jetzt, völlig gesichert.

6. Hand in Hand mit dieser Reform des eigentlichen Normalienwesens, welche bei den Unterbehörden den Willen der Oberbehörden wach erhalten soll, geht eine andere Einrichtung, welche die interne Tradition jedes Amtes zu wahren berufen ist: der sozusagen häusliche Vormerk der eigenen Praxis. Jede Behörde legt einen Vormerk an über die bei der Behandlung wiederkehrender Fragen von ihr selbst bisher beobachteten Grundsätze; sie führt daselbst auch die Abweichungen von der

bisherigen Praxis nebst deren Ursachen an, sowie Einzelentscheidungen der Oberbehörden, welche dieser Praxis entgegentreten. Die Anordnung mag anfänglich eine mehr chronologische sein, nach dem Erscheinen des ersten Gesamtnormales wird sich dieser Vormerk dessen systematischer Einteilung anzubequemen haben.

Dieser Vormerk ist sozusagen das Gewissen der Behörde selbst; er erleichtert eine einheitliche Praxis, erschwert Willkürlichkeiten, ohne doch eine wohlbegründete Abänderung der bestehenden Übung zu verhindern. Kontrollorgane der vorgesetzten Behörde vermögen sich durch Einblick in diesen Vormerk leicht zu überzeugen, ob überhaupt nach bewußten Grundsätzen vorgegangen wurde und ob das gelegentliche Abgehen von denselben gerechtfertigt oder ein Willkürakt war, ferner ob die Praxis der Unterbehörde dem Willen der Oberbehörde sich anbequemt hat oder nicht.

Diese Einrichtung ist eine Ergänzung zur vorgeschlagenen Reform des Normalienwesens; wie hier der Wille der Oberbehörde wach erhalten wird, soll dort die eigene Praxis der Unterbehörde einer Selbstkontrolle unterzogen werden.

7. Die Krönung des ganzen Reformvorschlages endlich bildet die Aussicht, daß nach zwei- oder dreimaligem Erscheinen des Gesamtnormales, nämlich in 15 bis längstens 20 Jahren, der Zeitpunkt gekommen erscheint, alle in diesen Gesamtnormalien nicht mehr enthaltenen Amtsbefehle älterer Zeit, als nicht mehr in Betracht kommend, gänzlich auszuschalten. Bei der Raschlebigkeit unserer Zeit darf man annehmen, daß alle wirklich aktuellen Amtsbefehle genereller Art in diesen Jahres- und Gesamtnormalien zur Sprache gekommen sind, daß bei der zunehmend systematischer werdenden Behandlung des Normalienwesens wertvolle Anregungen früherer Zeit in dieses System Aufnahme gefunden haben und daß nur ganz bedeutungslos gewordene Normalien einer weiter zurückliegenden Zeit es sein werden, die dem verdienten Vergessen anheimfallen. Damit wäre, was sich allmählich vorbereitet hat, auch formell durchgeführt, der ganze, die einheitliche Verwaltung hemmende Wust widerspruchsvoller Anordnungen beseitigt. Dieses Ziel würde noch wesentlich erleichtert und ein mit dem 20. Jahrhundert beginnendes Bild geben, wenn man sich entschließen könnte, noch

nachträglich die Normalien der bereits abgelaufenen Jahre dieses Jahrhunderts in die Bearbeitung mitaufzunehmen. Es würde sich nur um 5—6 Jahre handeln, deren Aufarbeitung wenn auch nicht sofort, so doch nach dem Erscheinen der ersten Jahres- und Gesamtnormalien erfolgen könnte.

Fassen wir das Gesagte zusammen, so wird hier ein Vorschlag gemacht, der, ohne den Rahmen des vorliegenden Rundschreibens zu verlassen und ohne grundlegende Änderungen in der Verwaltungsorganisation zu fordern, bloß im Wege einer inneramtlichen Einrichtung eine Stärkung der zentralen Leitung der Regierung herbeiführen will, indem er Hemmungen entfernt, die bisher der Geltendmachung und Aufrechterhaltung ihrer Weisungen entgegenstanden. Es werden Schlacken beseitigt, die den Befehl unkenntlich gemacht haben; die generelle Norm wird von Anfang an erkennbarer hervorgehoben, sie wird nach Jahresschluß unter Mitwirkung der Männer, die sie zu handhaben hatten, geläutert und neu gefaßt, von Widersprüchen gereinigt, in handlicher Form aufs neue den Unterbehörden geboten; der Beamte weiß mit jedem Jahr genauer, was er zu tun hat, er kann der Bevölkerung ein wirklicher Berater werden und ihr den Willen der Oberbehörde in so zweifelloser Form zeigen, daß sie fast mit Sicherheit weiß, was von einem Rekurs zu erwarten ist. Der erziehliche Wert dieser wenig Zeit und Kraft absorbierenden Neuerung ist gleich groß für die normengebenden wie für die normenbefolgenden Verwaltungsbeamten; wertvolle Anordnungen können nicht mehr verschwinden, wertlose nicht fortgeschleppt werden. Die zwecklose Arbeit des Aufsuchens der Grundprinzipien und die ihre Kräfte übersteigende Aufgabe der Normengebung wird den unteren Behörden allmählich abgenommen und den oberen Stellen vorbehalten und die jetzt schwer vermißte Differenzierung der Verwaltungsbehörden in leitende und ausübende tritt automatisch in den Vordergrund. Ebenso kann die kontrollierende Aufgabe der Mittelbehörde erfolgreich einsetzen, wenn die Verwaltungsgrundsätze von oben gegeben sind und die untere Behörde ihre eigene Praxis stets vor Augen hat. Bei alledem ist einem Erstarren der Verwaltung durch die jährliche Revision ihrer Grundsätze und die 5- bis 10jährige Superrevision vorgebeugt.

All dieses und insbesondere die prozentmäßig gewiß in

hohem Grade abnehmende Zahl derjenigen Rekurse, die nicht neue Prinzipien anregen, wird erzielt, ohne daß ein Stein im Gebäude der Gesetzgebung sich rührt und insbesondere, ohne daß gesetzlich der Weg an die Zentrale versperrt wird. Von besonderer Wichtigkeit aber ist es, daß „der Frage einer durchgreifenden Reform der Verwaltung“ nicht etwa in einer der Staatseinheit abträglichen Weise dadurch vorgegriffen wird, daß das wertvolle Angebot eines abgekürzten Instanzenzuges aus der Hand gegeben ist, wenn einmal die Frage einer rationellen Behördeneinteilung mit gleich großen oder gleichwertigen Mittelgliedern auf die Tagesordnung kommt.

Entwurf einer Verordnung, betreffend die Normalien.

I. Äußere Form und Hinausgabe der Normalien.

§ 1. Anordnungen einer vorgesetzten an eine untergeordnete Verwaltungsbehörde, welche über den Einzelfall hinaus als Richtschnur in künftigen Fällen zu dienen haben, also genereller Natur sind, werden äußerlich durch die Bezeichnung „Normale“ kenntlich gemacht.

§ 2. Das Normale wird, auch wenn es anläßlich eines Einzelfalles verfaßt wird, abgesondert vervielfältigt und den Behörden, die es angeht, in mindestens zwei Ausfertigungen zugestellt.

§ 3. Falls die Behörde, welche das Normale unmittelbar empfängt, dessen Inhalt zur Gänze an Unterbehörden weiterzuleiten hat, so werden ihr überdies doppelt so viel Ausfertigungen zugestellt, als Unterbehörden in Betracht kommen. In diesem Falle wird das Normale so abgefaßt, daß die vermittelnde Behörde es ohne Weitwendigkeit durch Aufdruck eines Amtsvormerkes weitergeben kann.

§ 4. Das Normale erhält eine Überschrift, welche in Schlagworten dessen wesentlichen Inhalt erkennen läßt. Ein Normale soll womöglich nur einen Gegenstand behandeln: sachlich verschiedene Angelegenheiten werden, wenn nicht Gründe innerer Verwandtschaft oder der Ökonomie eine gemeinsame Behandlung erfordern, in getrennten Normalien geregelt. Der eigentliche Inhalt, der Amtsbefehl, soll sich erkennbar scheiden von der

Darstellung der Motive und der eventuellen Entstehungsgeschichte des Amtsbefehles.

§ 5. Die Zitierung des Normales erfolgt durch Anführung der Schlagworte — Zahl und Datum der erlassenden Behörde —, nicht aber durch Angabe der Daten der bloß übersendenden Mittelsbehörde.

§ 6. Ein Exemplar des Normales ist im Normalienbuche jeder Registratur aufzubewahren. Vertrauliche (Reservat-)Normalien werden abgesondert verwahrt.

II. Das Jahresnormale.

§ 7. Nach Ablauf jedes Kalenderjahres nimmt jede Behörde, welche Normalien erlassen hat, eine Revision derselben vor. Alle Normalien des abgelaufenen Jahres, die als unzweckmäßig oder überholt erkannt werden, sind auszuscheiden; Wiederholungen werden vermieden, Widersprüche ausgeglichen und an Stelle der verschiedenen Normalien dieses Jahres wird ein Jahresnormale verfaßt.

Durch diese authentische Neuredaktion werden die Einzelnormalien des betreffenden Jahres überflüssig gemacht; die Nichtaufgenommenen gelten als stillschweigend beseitigt, die Abänderung als Neuregelung.

Bei umfangreichen Normalien, insbesondere solchen, die im Druck erschienen sind, kann durch bloße Zitierung im Jahresnormale die Wiederholung erspart werden.

Durchführungsverordnungen, die im Reichs- oder Landesgesetzblatt erschienen sind, werden durch das Jahresnormale nicht berührt.

§ 8. Das Jahresnormale zerfällt in einen allgemeinen Teil, der allen Unterbehörden zukommt, und in besondere Teile für bestimmte Unterbehörden. Für Reservatnormalien wird ein abgesondertes Jahresnormale verfaßt.

§ 9. Die Zitierung erfolgt nicht mehr durch Berufung auf das Einzelnormale, sondern auf den betreffenden Abschnitt des Jahresnormales.

§ 10. Bis Ende Februar jeden Jahres steht es den Unterbehörden frei, Anträge wegen Abänderung der im Vorjahre an sie ergangenen Normale zu stellen. Im März erfolgt die Revision, so daß das Jahresnormale alljährlich anfangs April erscheinen kann.

III. Gesamtnormale.

§ 11. Nach fünf Jahren (oder wenn Gründe der Ökonomie es verlangen, erst nach zehn Jahren) erfolgt eine Superrevision aller während dieses Zeitraumes verfaßten Jahresnormalien nach den vorhin entwickelten Grundsätzen.

Das Gesamtnormale macht die betreffenden Jahresnormalien überflüssig; es verwertet von höheren Gesichtspunkten die bisher gewonnenen Einzelerfahrungen und enthält in möglichst systematischer Weise die Verwaltungsgrundsätze eines größeren Zeitraumes.

Für seine Herstellung wird eine Frist von sechs Monaten eingeräumt. Es wird mit Ausnahme der Reservatbefehle in Druck gelegt.

§ 12. Vor Herausgabe des ersten Gesamtnormales (also nach fünf oder zehn Jahren) legen die Landesstellen die Entwürfe ihrer Gesamtnormalien der betreffenden Zentralstelle vor, welche diese Entwürfe mit ihrem eigenen Gesamtnormale in Einklang bringt. Das gleiche geschieht seitens der Landesstelle mit den vorzulegenden Entwürfen der Gesamtnormalien jeder Lokalbehörde.

§ 13. Nach Erscheinen des Gesamtnormales wird das selbständige Erlassen von Normalien seitens der Unterbehörden, sofern dasselbe nicht auf besonderen Gesetzesbestimmungen begründet ist, auf die Fälle dringender Notwendigkeit beschränkt. In der Folgezeit stellen die Unterbehörden nur mehr fallweise oder in einem Jahresberichte Anträge auf Erlassung genereller Amtsbefehle.

§ 14. Längstens nach dem Erscheinen des ersten Gesamtnormales legt jede Verwaltungsbehörde einen Vormerk über die von ihr bei der Behandlung wiederkehrender Fragen beobachteten Verwaltungsgrundsätze an und führt in diesem Vormerke auch die Abweichungen von der bisher geübten Praxis nebst deren Ursachen an, sowie Einzelentscheidungen der Oberbehörden, welche dieser Praxis entgegentreten. Dieser Vormerk wird systematisch nach der im Gesamtnormale vorgenommenen Einteilung der Verwaltungsgegenstände, innerhalb dieses Systemes aber chronologisch geführt.

Dieser Vormerk dient der Erzielung einer möglichst ein-

heitlichen Praxis innerhalb der Behörde, ohne einer wohlbegründeten Änderung der bestehenden Übung vorzugreifen. Sie gewährt zugleich eine Übersicht ähnlicher Vorakten (Similienvormerk).

§ 15. Wenn mehrere Male ein Gesamtnormale erschienen ist, also nach fünfzehn oder längstens zwanzig Jahren, erscheint der Zeitpunkt gekommen, alle in diesen Gesamtnormalien nicht mehr enthaltenen Amtsbefehle älterer Zeit als nicht mehr in Betracht kommend gänzlich aufzuheben.

§ 16. Für die Durchführung und Überwachung dieser Anordnungen wird eine Kommission eingesetzt; ein Kommissionsmitglied ist mit den laufenden Angelegenheiten ständig betraut.

Die Erhöhung der Wehrkraft im Wege der Abrüstung.

Der Ruf nach Einführung der zweijährigen Militärdienstpflicht hat die vorliegenden Bemerkungen veranlaßt. Sie wollen verhindern, daß zugunsten eines populären Schlagwortes eine weit wichtigere Reform der ganzen militärischen Ausbildung auf lange Zeit unmöglich gemacht werde.

Um es kurz zu sagen: die jetzige dreijährige Dienstzeit verträgt eine Verkürzung; aber diese soll nicht schablonenhaft gewährt werden; sie soll vielmehr verdient werden. Jeder Soldat soll nach einer bestimmten Minimalabrichtungszeit dann entlassen werden, wenn er den Nachweis erbracht hat, daß er vollkommen kriegstüchtig ausgebildet ist. Militärisch belangreiche Vorkenntnisse, die er mitbringt, sollen ebenso wie Fähigkeiten, die er sich bei der Ausbildung erwirbt, eine Abkürzung seiner Dienstzeit zur Folge haben. Somit liegt es in der Hand jedes einzelnen, seine Dienstzeit auf das gesetzliche Minimum herabzudrücken, und sein eigenstes Interesse an der militärischen Ausbildung wird dadurch hervorgerufen. Trotz durchschnittlich herabgesetzter Dienstzeit ist die Militärverwaltung in der Lage, das künftige Ausbildungserfordernis sehr bedeutend zu erhöhen. Hebung der Militärpädagogik ist eine Begleiterscheinung dieser Reform. Sie befriedigt voll die Ansprüche der Heeresverwaltung und mindert die volkswirtschaftlichen Lasten.

I.

Die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in fast allen Staaten des europäischen Kontinents nach preußischem Muster

bedeutete nicht nur eine beträchtliche Erhöhung der Wehrkraft, sondern auch eine verhältnismäßig gerechte Verteilung der Dienstpflicht. Im Vergleich zu den früheren Systemen des Loskaufens und der Stellvertretung trägt dieses System der durchaus persönlichen Erfüllung der Dienstpflicht einen demokratischen Charakter.

Allerdings ist dieses demokratische Prinzip nicht bis zu seinen äußersten Konsequenzen durchgeführt worden, da — gleichfalls nach preußischem Muster — regelmäßig eine bevorzugte Klasse von Dienstpflichtigen geschaffen wurde, welcher bei abgekürzter Dienstzeit eine abgesonderte Ausbildung und schnellere Beförderung in Aussicht gestellt wurde: die Klasse der Einjährig-Freiwilligen.

In dieser ungleichen Behandlung verschiedener Bevölkerungsschichten deshalb einen Mangel der bestehenden Wehrgesetze zu erblicken, weil hiedurch ein demokratisches Prinzip verletzt wird, wäre um so doktrinärer, als gerade umgekehrt jene Einteilung der Dienstzeit in eine einjährige und dreijährige viel zu wenig geeignet ist, den tatsächlich vorhandenen Verschiedenheiten Rechnung zu tragen.

Der Fehler jener Einteilung liegt in der entgegengesetzten Richtung; sie ist zu schablonenhaft und bequemt sich den Lebensverhältnissen viel zu wenig an; sie bedeutet nur einen ersten, noch sehr schüchternen Schritt auf der Bahn ausgleichender Gerechtigkeit. Erst wenn jener Gedanke, welcher zu der Sonderstellung der Einjährig-Freiwilligen geführt hat, vertieft und ausgestaltet würde, könnte derselbe dazu führen, Begünstigungen, die im Militärdienste heute nur einer privilegierten Klasse gewährt werden, weiteren, ja allen Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen.

Und ebenso wie die in der zweiten Hälfte des abgelaufenen Jahrhundertes begonnene Wehrreform nicht nur eine Forderung der Gerechtigkeit wenigstens anbahnte, sondern auch die Wehrkraft des Staates um ein bedeutendes hob, so dürfte durch eine sinngemäße Fortentwicklung der jener Wehrreform zugrunde liegenden Gedanken abermals die Wehrkraft in ungeahnter Weise erhöht werden können.

Sollte schließlich der Nachweis gelingen, daß eine neuerliche Überprüfung der Grundgedanken jener Wehrgesetze zu

solchen praktischen Ergebnissen führt, daß, abgesehen von den soeben erwähnten Vorteilen, auch noch Volkswohlstand und Volkserziehung in ganz außerordentlicher Weise gehoben, sowie zahlreiche wirtschaftliche und intellektuelle Kräfte entfesselt würden, so dürfte hiedurch der etwas anmaßlich klingende Titel dieser Besprechung: „Erhöhung der Wehrkraft im Wege der Abrüstung" gerechtfertigt erscheinen.

II.

Die Institution des Einjährig-Freiwilligendienstes findet ihre Rechtfertigung in erster Linie durch die Annahme, daß eine höhere Vorbildung in bemerkenswerter Weise die militärische Ausbildung erleichtere —, es wird eine greifbare Begünstigung gewährt auf die Hoffnung hin, daß der so Begünstigte in Hinkunft mehr leisten werde; ein Zukunftswechsel wird vom Gesetzgeber honoriert. Wer ein Obergymnasium, eine Oberrealschule oder eine als gleichwertig erklärte Schule absolviert oder eine den Anforderungen dieser Schule im großen und ganzen entsprechende Prüfung abgelegt hat, von dem gilt die Vermutung, er werde die militärische Ausbildung in einem Drittel der normalen Dienstzeit erreichen, ja sogar für eine erhöhte Charge geeignet sein. Wenn diese Erwägung richtig und nicht bloß ein Vorwand ist, Privilegien zu schaffen, dann ist die weitere Frage kaum abzuweisen, warum denn dieser nützliche Einfluß der höheren Vorbildung nur bei Erreichung einer einzigen, relativ sehr hohen Bildungsstufe Berücksichtigung findet?

Der Bildungsunterschied zwischen dem gänzlich ungeschulten Analphabeten und dem absolvierten Mittelschüler wird jetzt als hinreichend erkannt, um das Verhältnis von 1:3, welches in der Zahl ihrer Dienstjahre zum Ausdrucke kommt, zu motivieren.

Allein zwischen diesen beiden Bildungsstufen liegen so zahlreiche Zwischenstufen, daß es wunder nehmen muß, warum dieselben gar keine Berücksichtigung gefunden haben. Oder sollte wirklich der Analphabet für Militärzwecke gleichwertig sein dem Abiturienten einer Volks-, Bürger- oder Fachschule? Dies wider-

spricht dem einmal aufgestellten Satze, daß Vorbildung die militärische Ausbildung erleichtere. Sobald daher aus jener Prämisse der höchst praktische Schluß gezogen würde, daß diese Erleichterung der militärischen Ausbildung eine Abkürzung der Dienstzeit ermögliche, ist es inkonsequent, diesen Schluß nur einmal — bei Vorhandensein der Mittelschulbildung — zu ziehen.

Theoretisch ist daher, solange der Gesetzgeber auf jenem Standpunkte steht, die Forderung gerechtfertigt, daß den zahlreichen faktischen Bildungsunterschieden bei Bemessung der Dienstzeit irgendwie Rechnung getragen werde. Schon der krasse Unterschied zwischen ein- und dreijähriger Dienstzeit schreit förmlich nach Einfügung mindestens einer Zwischenstufe, soll nicht der Verdacht rege werden, als hätten das pekuniär gut gestellte Bürgertum und die noch besser situierten Bevölkerungsschichten für sich und ihre Söhne eine Sicherung gegen die Last der vollen dreijährigen Dienstzeit schaffen wollen.

Dennoch würde ich der rein mechanischen Einführung einer weiteren Zwischenstufe — etwa eines Zweijährig-Freiwilligendienstes auf Grund etwas herabgesetzter Anforderungen — nicht das Wort reden, und zwar zunächst aus theoretischen Gründen.

Wurde die Einteilung der Dienstzeit in eine ein- und dreijährige als schablonenhaft angegriffen, so bleibt auch eine solche in ein-, zwei- und dreijährige kaum minder schablonenhaft. Indem sie die krasseste Ungerechtigkeit beseitigt, bricht sie allen weiteren Reformen die Spitze ab, ohne der Sache auf den Grund zu gehen. Dies aber zu versuchen, ist das Ziel dieser Auseinandersetzung.

Die Militärverwaltung erwartet von dem für das Einjährig-Freiwilligenrecht qualifizierten Rekruten eine bessere Ausbildungsfähigkeit und auf diese Hoffnung hin erläßt sie ihm im vorhinein zwei Drittel der normalen Dienstzeit. Nicht die nachgewiesene höhere Bildung an sich, sondern die Hoffnung auf deren Verwertbarkeit „im Dienste“ ist daher die innere Rechtfertigung des gewährten Vorzuges. Darin liegt unleugbar die Schwäche der ganzen Institution. Es werden, wie bereits angedeutet, Begünstigungen gewährt auf Zukunftswechsel hin. Zugleich wird ein Bildungsgang honoriert, der ganz andere Zwecke verfolgt als

die Erhöhung der Brauchbarkeit des Mannes „im Militärdienste“.*) Nichts natürlicher als daß die Militärverwaltung sich in zahlreichen Einzelfällen in ihren Erwartungen getäuscht sieht, indem die „Vorbildung“ den Leistungen nicht entspricht.

Daß diese getäuschten Hoffnungen wirklich eine große Rolle spielen, beweist jene österreichische Wehrgesetznovelle, welche es für notwendig erachtete, ein zweites Dienstjahr für jene Einjährigen einzuführen, die ein gewisses Ausbildungsminimum nicht erreicht haben.

Die Zurückbehaltung der minderwertigen Einjährig-Freiwilligen während eines zweiten Dienstjahres ist ein Notbehelf. Es vermag die Schäden keineswegs vollkommen zu sanieren, welche ein verfehltes Prinzip bei der Gewährung des Einjährigenrechtes geschlagen hat. Denn die Ausbildung dieser Rekruten hat während des ersten Dienstjahres auf einer unrichtigen Grundlage begonnen, und Zeit, Mühe und Kosten sind unwiederbringlich verloren.

---

*) Eine nichtbeabsichtigte Nebenwirkung des Privilegiums ist ein unnatürlicher Zudrang zu der Mittelschule.

In favorem einer bestimmten Einrichtung gelten alle jene Bestimmungen, welche mit derselben Rechtswohltaten verknüpfen. Wenn also das Wehrgesetz an die absolvierte Mittelschule die Begünstigung des Einjährig-Freiwilligendienstes knüpft, so wirkt diese Bestimmung gewaltig „in favorem“ der Mittelschule, d. h. es treibt dieser Einrichtung eine Unzahl von Kandidaten zu, die vielleicht sonst nicht von ihr Gebrauch machen würden.

Die Kopfzahl der Mittelschüler wird dadurch freilich erhöht, aber die Mittelschule hat hievon keinen Vorteil. Die Klage, daß geistig Unberufene sich zur Mittelschule drängen, zum eigenen Nachteile und dem ihrer besser veranlagten Mitschüler, ist alt; aber sie wird nicht schwinden, solange das Wehrgesetz einen so gewaltigen Einpeitscher bildet. Freilich könnte man ja, anstatt 7—8 Jahre dort zu versitzen, sich der Aufnahmsprüfung zum Einjährig-Freiwilligentum unterziehen, aber gerade die Dümmsten fürchten diese Prüfung am meisten und versitzen lieber als Repetenten ein paar Jahre mehr unter dem schützenden Dache der Mittelschule, als diese der längeren Dienstzeit zu widmen — und dieser Spekulation kann, nachdem das Gesetz einmal die Handhabe dafür geboten hat, die Berechtigung nicht abgesprochen werden. So depraviert das Wehrgesetz Mittelschule und Mittelschüler, und dies um so mehr, als man zum Einjährig-Freiwilligentum das eigentliche Ziel der Mittelschule, nämlich die Hochschulreife, gar nicht erlangt zu haben braucht: mit anderen Worten, das Wehrgesetz hält Schüler in der Mittelschule fest, die dessen Ziel gar nicht anstreben, aus bloßer Spekulation dem Wortlaute dieses Gesetzes zu genügen, um sich eine leichtere Militärdienstzeit zu erringen.

Würde man also zwischen der ein- und dreijährigen Dienstzeit als weitere Zwischenstufe die a priori zugesicherte Begünstigung eines zweijährigen Dienstes einschieben, und zwar abermals als Prämie für die Beibringung bestimmter Schulzeugnisse, so würde das System der „Zukunftswechsel" erst recht bedenklich werden; die Einteilung der Dienstzeit würde in weit höherem Maße auf Hoffnungen aufgebaut werden, die wiederum täuschen können; denn die Schulbildung verfolgt im allgemeinen naturgemäß andere Zwecke als Vorbildung zum Militärdienste.

Wenn es also außer Zweifel steht, daß die Scheidung der Dienstzeit in eine ein- und dreijährige einer Reform bedarf, so kann man diesen Mangel doch keineswegs durch die bloß mechanische Einfügung neuer Stufen beseitigen. Es steckt sozusagen ein Konstruktionsfehler im Bau, und der wird um so bedenklicher, je mehr man den Bau auf dieser Grundlage erweitern will.

Damit hätten wir jenen Gedanken, welcher dem System des Einjährig-Freiwilligentums zugrunde liegt, auf seinen wertvollen Kern zurückgeführt: nicht die etwa nachgewiesene Vorbildung gibt schon einen Anspruch auf Verkürzung der Dienstzeit, sondern die wirklich erreichte militärische Ausbildung. Der Militärverwaltung kann es ausschließlich darum zu tun sein, kriegstüchtige Soldaten zu gewinnen; je rascher dieses Ziel erreicht wird, desto besser für sie. Wenn demnach die Militärverwaltung sich skeptisch verhält gegenüber jeder Anforderung, welche dahin geht, es möge die Dienstzeit abgekürzt werden mit Rücksicht auf die nachgewiesene Vorbildung, so kann sie das gleiche Bedenken kaum erheben gegenüber der nachgewiesenen Ausbildung des Soldaten.

Wenn also heute schon eine der Militärdienstzeit vorausgegangene, auf ganz andere Ziele gerichtete Vorbildung in solchem Maße honoriert wird, wie dies bei den Einjährig-Freiwilligen der Fall ist, so erscheint es doch ungleich naturgemäßer, eine speziell militärische Ausbildung wenigstens teilweise zu berücksichtigen.

Und dabei kann es für die Militärverwaltung zum mindesten gleichgültig sein, ob diese militärische Ausbildung während der Dienstzeit erworben wird oder schon vorher vorhanden war; sie muß nur als militärisch vollwertig sich erweisen. Ja es scheint mir sogar — wenigstens vom Standpunkte der Militärs —, daß die

unter militärischer Zucht erworbene Ausbildung jener zivilen Vorbildung in bezug auf ihre Wertschätzung nicht nachstehen sollte. Das naturgemäße Honorar für die erworbene militärische Ausbildung liegt in der rechtzeitigen Entlassung. Rechtzeitig aber erscheint die Entlassung in dem Augenblicke, da die militärische Ausbildung tatsächlich vorhanden ist. Wie dies nachgewiesen werden kann, ist eine weitere, allerdings sehr wichtige und sehr schwierige Frage, die später eingehend erörtert werden soll. Von der Nachweisfrage abgesehen, ergibt sich die schwer zu bestreitende theoretische Forderung: Jeder Soldat ist zu entlassen, sobald er vollkommen ausgebildet ist; nicht Vorbildung, sondern militärische Ausbildung rechtfertigt eine Abkürzung der Dienstzeit.

III.

So selbstverständlich der Satz klingt: „Jeder Soldat wird entlassen, sobald er kriegstüchtig ausgebildet ist,“ so ist er doch viel zu radikal, um in allen Folgerungen durchgeführt zu werden; denn die radikale Durchführung dieses Gedankens schließt die Festsetzung eines Minimums der Dienstzeit ebenso aus wie Festsetzung eines Maximums derselben. Die nächstliegende Folgerung dieses Satzes wäre also die, daß ein Rekrut, der bereits alle Kenntnisse und Fähigkeiten mitbringt, die andere im Dienste sich erst erwerben sollen, nicht einen Tag beim Militär zurückgehalten werden dürfte. Sieht man von der später zu erörternden Frage vorläufig ab, wie der Nachweis solcher ungewöhnlicher Eigenschaften erbracht werde, — daß es solche Leute und zwar nicht gerade vereinzelt gebe, wird niemand bestreiten. Der in einer Militärschule erzogene Kadett bringt sicherlich in der Regel alle Erfordernisse mit, die an einen ausgebildeten Krieger gestellt werden. Ähnliche Beispiele bieten Ausländer, die in ihrem Heimatsstaate bereits eine kriegsmäßige Ausbildung erfahren haben und nunmehr in den österreichischen Staatsverband aufgenommen werden, gegebenenfalls auch Matrosen, die auf Kriegsschiffen schon vor ihrer Dienstzeit gearbeitet haben u. a. m.

Wenn ich trotzdem Anstand nehme, diese radikale Folgerung aus dem vorangestellten Prinzipe zu ziehen, so geschieht es vor allem deshalb, weil die bewaffnete Macht auch in Friedens-

zeiten für Interessen zu funktionieren hat, die über den Gesichtspunkt der bloßen „Ausbildung“ hinausgehen. Sie dient nicht nur zur Verteidigung gegen äußere Feinde, sondern auch zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Innern, und diese habituellen permanenten Funktionen rechtfertigen ein Festhalten auch bereits ausgebildeter Soldaten, wenn auch in geringerer Anzahl, bei der Fahne. Als zweites Moment käme hinzu, daß nicht allein Kenntnisse und Fähigkeiten in Betracht kommen, sondern auch eine gewisse „Gewöhnung“, die mit absoluter Sicherheit nur durch Kasernenleben und militärische Disziplin erreicht wird.

Aus diesen beiden Gründen wird der Satz, daß jeder Soldat zu entlassen sei, sobald er kriegstüchtig geworden, eine Einschränkung in der Richtung erfahren, daß eine Minimalzeit — etwa ein Jahr hindurch — jeder Soldat aktiv gedient haben müsse. Aber auch nach einer anderen Richtung möchte ich der radikalen Ausführung des im vorigen Kapitel aufgestellten Satzes entgegentreten.

Der Satz: Jeder Soldat wird entlassen, sobald er kriegstüchtig ist, hat auch eine bedenkliche Kehrseite. Negativ gefaßt, müßte er lauten: Kein Soldat wird entlassen, bevor er nicht kriegstüchtig geworden ist; und wer den ersten Satz radikal durchgeführt wissen will, wird auch die Kehrseite respektieren müssen. Eine zeitlich unbegrenzte Militärpflicht für jene, die ein Ausbildungsminimum nicht erreicht haben, wäre die Konsequenz — ein Zustand, der gleich schrecklich wäre für die Hoffnungslosen, die es zu einer entsprechenden Ausbildung nicht bringen, wie für die Militärverwaltung, die sich mit diesen Unglücksmenschen fortdauernd plagen müßte *).

Da es sich mir nicht um rein doktrinäre Thesen handelt,

---

*) In Österreich besitzen wir eine diesem Gedanken analoge Bestimmung im Gesetze über die Schulpflicht, welche ja oft zu Vergleichen mit der Militärpflicht herangezogen wird. Nach § 21 des Volksschulgesetzes vom 14. Mai 1869 darf der Austritt aus der Schule nur dann erfolgen, wenn die Schüler die für die Volksschule vorgeschriebenen notwendigsten Kenntnisse, als: Lesen, Schreiben und Rechnen, besitzen. Tatsächlich wird diese Bestimmung nie in ihrer ganzen Schärfe durchgeführt, weil sie eben undurchführbar ist, und keiner Schulbehörde fällt es ein, die schlechtesten Schüler ihr Leben lang an die Schulbank zu fesseln.

die undurchführbar sind, sondern um praktische Vorschläge, die allen vernünftigen Erwägungen Raum geben, so wird man den eingangs ausgesprochenen Satz in der zweifachen Richtung einschränken müssen: erstens, daß die Entlassung auch des ausgebildeten Soldaten nicht vor einer zu fixierenden Minimalzeit stattfinde, zweitens daß auch der Nichtausgebildete nach einer Maximalzeit — wie bisher 3 Jahre — entlassen werde.

Innerhalb dieser Grenzen läßt sich das aufgestellte Prinzip durchführen. Wir können es jetzt so formulieren: die Minimaldienstzeit muß von jedem Soldaten geleistet werden*), auch wenn der Soldat sie zur eigenen Ausbildung nicht benötigen sollte; so dient sie zur Sicherung der Friedensstärke des Heeres und garantiert ein Minimum dienstlicher Gewöhnung. Die 3jährige Dienstzeit besteht nur mehr für diejenigen, denen es nicht gelingt, früher fertig zu werden. Innerhalb der Minimal- und Maximaldienstzeit ist jeder Herr seines Schicksals.

Auch das Privilegium des Einjährig-Freiwilligentums braucht in dem Momente nicht mehr in Frage gestellt zu werden, da man auf die radikale Durchführung jenes Prinzips verzichtet. Es genügt, wenn für dasselbe Utilitätsgründe hinreichend starker Art geltend gemacht werden können. Solche sind durch die Erwägung gegeben, daß die Militärverwaltung an die Einjährig-Freiwilligen bedeutend erhöhte Anforderungen stellt, nämlich die Ablegung der Offiziersprüfung, und daß sie, falls diese Prüfung nicht bestanden wird, die durchgefallenen Kandidaten noch so lange im Dienste zurückhält, bis sie ihre militärische Mannschaftsausbildung vollkommen nachgewiesen haben.

IV.

Der Gedanke, daß jeder Soldat durch eigene Kraft einen bedeutenden Teil seiner Dienstzeit ersparen kann, ist von solcher Wichtigkeit für den Volkswirt, von solchem Interesse für den Heeresorganisator, daß er wohl näher ausgeführt zu werden verdient. Es handelt sich hier um zweierlei: um die Ausbildung gewisser, für das Kriegswesen wertvoller Spezialkenntnisse und um die allgemeine kriegerische Ausbildung überhaupt.

*) Besonderheiten der Ersatzreservisten, Geistlichen, Lehrer, Besitzer ererbter landwirtschaftlicher Betriebe etc. brauchen nicht tangiert zu werden.

Der Krieg gilt nach einem alten Gemeinplatze als eine Anspannung aller geistigen und körperlichen Kräfte eines Volkes — und natürlich in erster Linie als die Anspannung dieser Kräfte des Heeres. Es gibt daher kaum eine geistige oder physische Fähigkeit des Soldaten, die nicht im Kriege von Vorteil sein könnte. Die Armeen sind nicht bloß geschlossene Körper einer willen- und gedankenlosen Menschenmasse, sondern sie lösen sich auf in eine Unzahl kleiner Körper und an den letzten Mann können erhöhte Anforderungen herantreten. Nicht nur, daß er gut marschiere und reite und auf Kommando einschwenke, verlangt man von dem Manne: jeder einzelne ist um so wertvoller, je mehr anderer tüchtiger Eigenschaften er in sich vereint: der sichere Scharfschütze ersetzt oft zwei schlechte Schützen, der flinke Läufer, der Bravourreiter kann oft für zwei Durchschnittsleute zählen. Aber auch die Kunde des Lesens und Schreibens, der Stenographie, des Telegraphierens, des Radfahrens, Schwimmens, Luftschiffens, technische und manuelle Fähigkeiten jeder Art, Sprachkenntnisse etc. etc. erhöhen den Wert des einzelnen und daher der ganzen Truppe, bei welcher solche Spezialisten zahlreich vertreten sind. Wenn man solche und ähnliche Eigenschaften für die Militärverwaltung von Nutzen sind, dann ist es ihre Aufgabe, derselben sich systematisch zu bemächtigen. Es ist nicht genug getan, wenn nun solche Eigenschaften des Mannes, wo sie sich zufällig finden, als etwas Gegebenes hinnimmt, sondern es heißt sie fördern und nutzen.

Allein welchen Nutzen bringt es nach den heute geltenden Wehrgesetzbestimmungen dem einzelnen, daß er solche Kenntnisse mitbringt oder sich in ihnen vervollkommnet? Erspart es ihm einen Tag militärischer Ausbildung? Gewiß nicht; im Gegenteil, er hat sich vielleicht unentbehrlich gemacht und wird zurückbehalten, wo ein minder gut qualifizierter Kamerad vorzeitig beurlaubt wird. Schützt es ihn vor Strafe? Auch das nicht; die größere Kenntnis wird ausgenützt, aber die Möglichkeit des Irrens und damit des Bestraftwerdens ist größer als bei dem Kameraden, der bescheiden im Dunkeln verharrt. Verschafft es ihm vielleicht Ruhe und Erholung? Das schon gar nicht; die Militärverwaltung ist nur zu oft genötigt, den Besitzer so trefflicher Eigenschaften ganz besonders zu außerordentlichen Dienstleistungen heranzuziehen und, was meist auf dasselbe hinaus-

kommt, ihn außergewöhnlich anzustrengen. Da ist es denn vom allgemein menschlichen Standpunkte begreiflich, daß die Besitzer so dankenswerter Eigenschaften eher damit hinter dem Berge halten, als daß sie hervortreten würden.

Aber selbst angenommen, daß diese Schilderung zu düster sei, angenommen, daß die besseren Fähigkeiten dem Inhaber derselben keinen Schaden bringen —, so muß man doch zugeben, daß sie zum mindesten recht wenig nützen. Welche Mittel hat die Militärverwaltung nach heutigem System als Belohnung solcher Spezialkenntnisse? Die Verleihung von Schützenschnüren und ähnlichen Auszeichnungen mag ja die Ehrgeizigen anspornen, das Avancement zum Gefreiten oder Unteroffizier, das allerdings gerade mit solchen Spezialkenntnissen nicht immer in direktem Zusammenhange steht, mag bei einigen in Betracht kommen —, aber für das Gros der Soldaten sind diese Mittel nicht gar so verlockend. Für sie ist das Hauptziel, wieder heimzukommen, und zwar je eher je besser, und dieses Hauptziel, als Ansporn benützt, wirkt kräftiger als jedes andere Mittel. Solange die Militärverwaltung von diesem Hauptmittel nicht Gebrauch machen kann, werden alle anderen Mittel kaum verfangen, derartige für sie nützliche Kräfte zu wecken und zu vermehren.

Auch die Einführung von Spezialkursen für solche Spezialkenntnisse scheint mir innerhalb des heutigen Systems weniger ersprießlich. Es nützt an sich wenig, durch Lernzwang das Bildungsniveau heben zu wollen. Große Geldmittel müßten aufgewendet werden, um recht mäßige Resultate zu erzielen.

Ganz anders wäre der Erfolg, wenn jeder einzelne Soldat ein persönliches Interesse daran hätte, derartige, für das Kriegswesen wertvolle Eigenschaften nachzuweisen und zu erwerben. Wenn der geübte Scharfschütze, Kunstreiter, Radfahrer, Turner, Schwimmer, Bootführer, Sprachkundige, Trompeter etc. etc. sicher ist, daß jede dieser Künste mit einigen Wochen oder Monaten Urlaub und früherer Heimkehr belohnt werde, so wird er keine Veranlassung haben, mit solchen Fähigkeiten hinter dem Berge zu halten. Ja noch mehr: er wird sie selbsttätig ausüben; er wird lernen, ohne daß man ihn dazu zwingt. An Stelle des Lernzwanges wird in weitem Ausmaße die selbsttätige Ausbildung treten. Jedes Lernen ist eine innerliche Tätigkeit, bei der

es vornehmlich auf den guten Willen des Lernenden ankommt, viel mehr als auf den äußeren Zwang. Mag immerhin der äußere Zwang ein nicht ganz zu unterschätzendes Moment sein: schließlich wirkt er doch nur als Erreger innerer Willensakte; er ist und bleibt ein höchst unwillkommener Leiter, der viele Kraft unnütz konsumiert. Darum wirken die militärischen Schulen, bei denen die Schüler nur ein geringes individuelles Interesse an rascher Bewältigung des Lehrstoffes haben, nur wenig. Sie kosten dagegen viel Zeit und Geld, und bekanntermaßen bilden die Mannschaftsschulen den Zielpunkt billiger Witze. Statt jetzt widerwillig in solche Lernstunden abkommandiert zu werden, werden die Rekruten dankbar sein für jede Möglichkeit, die ihnen zur Ausbildung so wertvoller Eigenschaften geboten wird; sie werden sich je nach ihrer Individualität nach solchen Übungsstunden drängen und die kostbare Zeit ausnützen, die mit Wucherzinsen sich selbst belohnt.

Weit wichtiger noch erscheint mir der erzieherische Einfluß eines derartigen Systems auf die Heranbildung unserer männlichen Jugend überhaupt. Militärzeit will jeder gern ersparen, und sobald in dieser Hinsicht begründete Aussichten eröffnet werden, wird jeder Vater diese seinen Söhnen sichern wollen. Der Besuch der Volks- und Fortbildungsschulen wird gewiß eifriger betrieben, sobald bekannt wird, daß die Kenntnis der grundlegenden Fächer des Lesens, Schreibens, Rechnens einen merklichen Vorteil für die Dienstzeit bildet. Die Zahl der Analphabeten wird um manches Prozent abnehmen. Die aktive Mitgliedschaft bei einer freiwilligen Feuerwehr, einem Turnerbund, einem Scharfschützenkorps wird für die jungen Leute eine ganz andere Bedeutung haben als bisher. Die Erlernung einer zweiten Landessprache ist in unserem vielsprachigen Vaterlande ein völkerverbindendes Mittel; die Scheu vor der Erlernung derselben wird sich sehr wesentlich verringern, sobald man erfährt, daß dadurch eine entsprechend lange Dienstzeit erspart wird. Welchen Wert es aber für die Truppe hat, wenn die wechselseitige Verständigung erleichtert wird und man die Leute eines Regimentes als Boten zu einem anderssprachigen Regimente verwenden kann, bedarf keines Beweises.

Aus der Durchführung des Gedankens, daß der Nachweis jeder für die Militärzwecke nützlichen persönlichen Fähigkeit

mit einer Abkürzung der Dienstzeit belohnt wird, ergibt sich daher eine unabsehbare Reihe von Vorteilen für das Militär und das Volk. Die Volksbildung wird sich heben, die Leute werden weit besser vorgeschult zum Militär eintreten, sie werden mit größerem Interesse an ihrer Durchbildung arbeiten und das heute in all diesen Spezialzweigen erreichte Maß militärischer Ausbildung wird in viel kürzerer Zeit billiger und gründlicher erreicht werden. Ja noch mehr, das militärische Lehrziel kann ohne Schwierigkeit bedeutend höher gesteckt werden, wenn das individuelle Interesse jedes einzelnen geweckt ist.

Statt vieler Detailausführungen möge ein konkretes Beispiel für den Wert und die Bewertung solcher Spezialkenntnisse angeführt werden. Die Bedeutung eines guten Scharfschützen für den Krieg darf nicht gering geschätzt werden; der Mann, der 2 oder 3mal so sicher trifft als ein anderer, ist im Felde unter Umständen doppelt so viel wert wie jener. Nun kann, wenn irgendwo, hier die Übung den Meister machen. Diese außerordentlich wichtige Spezialfähigkeit läßt sich skalamäßig feststellen und kontrollieren. Wenn man nun auf Grund wiederholter Schießprüfungen eine das Normalerfordernis überragende Treffsicherheit mit der Ersparnis von 2 bis 3 Monaten Dienstzeit honoriert, so ist damit den militärischen Interessen kein Abbruch geschehen. Man möge nur zusehen, mit welchem Eifer dann die Schießübungen betrieben werden, wie oft der Soldat aus eigenem Antriebe sich denselben unterziehen wird, ganz abgesehen davon, daß schon viele als vollkommen ausgebildete Scharfschützen einrücken werden.

VI.

Durch die Aufstellung des Satzes: „Spezialkenntnisse werden, insoweit sie für die Militärverwaltung von Interesse sind, honoriert durch eine ihrem Werte entsprechende frühere Dienstesentlassung,“ ist jedoch nur eine Seite des neuen Ausbildungssystems angedeutet. Es ist damit ein Prinzip anerkannt, welches einer weitgehenden Ausdehnung fähig ist. Was von den Spezialkenntnissen gilt, warum soll es nicht mutatis mutandis von der gesamten militärischen Ausbildung gelten?

Das bezüglich der Spezialkenntnisse gewonnene Prinzip läßt sich in zwei Sätze auflösen:

1. Der Besitz gewisser Spezialkenntnisse des Soldaten ist von solcher Wichtigkeit für die Militärverwaltung, daß sie dafür gerne auf einen Teil der Maximaldienstzeit verzichtet.

2. Es kann der Militärverwaltung gleichgültig sein, ob diese Kenntnisse bereits vor dem Dienstantritte vorhanden waren oder ob sie erst während des Dienstes erworben wurden — wenn sie nur unzweifelhaft vorhanden sind. Diese beiden Sätze gelten aber ebenso für das eigentliche Endziel der gesamten militärischen Dienstzeit wie für die allgemeine Ausbildung des Mannes zum kriegstüchtigen Soldaten.

Auch hier kann man zwei Fälle unterscheiden. Entweder der Mann tritt schon ziemlich vorbereitet in den Militärdienst ein, oder es fehlen ihm die Vorkenntnisse. In beiden Fällen wird dasjenige, was wir von den Spezialkenntnissen gesagt haben, auch hier zutreffen.

Nehmen wir den ersten Fall an: ein neu eintretender Soldat bringt alle jene Kenntnisse, die sonst durch die Rekrutenabrichtung erst binnen einiger Monate erworben werden müssen, fix und fertig mit. Ist es in diesem Falle nicht Verschwendung, einen solchen Mann monatelang mit Körperwendungen, Marschier- und Reitübungen etc. zu plagen, die er bereits ganz exakt kann? Zweifellos ist es in solchem Falle vernünftiger, diese Leute ihre Zeit mit nützlicheren Dingen verbringen zu lassen, sie nach ein paar Probetagen, in welchen ihre Fähigkeiten sich als vorhanden erwiesen haben, einem höheren Bildungsgrade zuzuweisen und Unteroffiziere und Offiziere, die sich jetzt mit ihrer Rekrutenabrichtung befassen, zu sparen, die gewonnene Zeit aber von der dreijährigen Dienstzeit in Abzug zu bringen. Damit wäre der bezüglich der Spezialkenntnisse ausgesprochene Satz verallgemeinert: Auch die allgemeinen, zur Ausbildung jedes Soldaten gehörigen Kenntnisse, die der Soldat von Haus aus mitbringt, werden durch Abkürzung der Dienstzeit honoriert. Ja, es läßt sich, um allen Bedenken zuvorzukommen, noch die Erschwerung beifügen: Dies darf nur geschehen, wenn konstatiert wird, daß jene Voraussetzungen in einem das Normalerfordernis überragenden Ausmaße vorhanden sind.

Gehen wir zu dem zweiten der oben erwähnten Fälle über. Heutzutage rücken die Rekruten in der Regel vollkommen unvorbereitet, unerfahren und unbeholfen zum Militärdienste ein.

Obwohl dieser Zustand sich bei vielen ändern wird, sobald die Bevölkerung die Vorteile kennen gelernt hat, die künftig eine Vorübung für das Militärwesen mit sich bringen wird, so wird man doch auch in Zukunft noch bei der Mehrzahl der Rekruten damit rechnen müssen, daß sie ebenso unvorbereitet einrücken werden, wie es jetzt der Fall ist. Während nun ein Teil der Einrückenden die bisher übliche mehrmonatige Abrichtungszeit benötigt, um vom Zivilisten zum Soldaten umgewandelt zu werden, bemühen sich andere, diesen Umbildungsprozeß weit rascher durchzumachen. Sollen nicht, wenn dieser Prozeß vollkommen sichergestellt ist, diese letzteren entsprechend früher einer höheren Ausbildungsstufe zugewiesen werden können? Die nächste Folge aber wäre nach den früher ausgesprochenen Grundsätzen die, daß denselben die gewonnene Zeit gleichfalls von der 3jährigen Dienstzeit wenigstens in einem gewissen Prozentsatze in Abzug gebracht wird.

Was aber von der Rekrutenabrichtung gilt, kann auch von der Ausbildung im Wache-, Vorposten- und Kundschafterdienste, von der Gefechtsausbildung, kurz von der ganzen kriegerischen Ausbildung gelten. Natürlich wird dadurch die Ausbildung der Soldaten eine gegenüber der jetzigen etwas mehr individualisierende Behandlung erfahren müssen, deren Schwierigkeiten jedoch um so geringer werden, je mehr System in die Sache gebracht wird.

Damit ist aber ein neuer, ungemein wichtiger Gesichtspunkt für das genannte System der militärischen Ausbildung gewonnen: es ist der Gedanke der selbsttätigen Mitwirkung jedes einzelnen Soldaten bei seiner gesamten Ausbildung, hervorgerufen durch die wirksame Prämie früherer Dienstentlassung. Die Ausbildung zum perfekten Krieger ist nunmehr eine Angelegenheit geworden, an welcher der einzelne Mann ein mindestens ebenso großes Interesse hat als die Militärverwaltung.

Jeder Soldat weiß, daß er durch seine Tüchtigkeit und Anstelligkeit Zeit ersparen kann; nur wenn er die unteren Grade der Ausbildung exakt durchgeführt hat, wird er zu den höheren Graden zugelassen, und erst wenn er alle Grade absolviert hat, wird er entlassen.

Ich erachte den Prozentsatz derjenigen nicht gering, bei welchen das jetzt unentbehrliche System des Zwanges und der

Strafen gänzlich gegenstandslos wird, die voll eigenen Eifers sich zum Exerzitium drängen werden, die jeden Tag bedauern werden, der ihrer Ausbildung verloren geht, während jetzt eitel Freude herrscht, so oft ein Vorwand gegeben ist, sich um den Dienst „herumzudrücken“. Auch der Ehrgeiz, zuerst absolviert zu haben, das Mißbehagen, als der letzte in die Heimat zurückzukehren, werden mitwirken. Freilich wird immer ein großer Prozentsatz Indolenter übrig bleiben, bei denen auch jene Prämie nichts fruchtet; aber diese Indolenten, die alle drei Jahre abdienen müssen, stehen doch auf keiner tieferen Stufe als jetzt das Gros aller Einberufenen.

VII.

Die Durchführung dieser Gedanken würde allerdings eine große Umwälzung in der Art der bisherigen militärischen Ausbildung bedingen, aber gewiß nicht zum Schaden des ganzen Systems ausschlagen.

Dem Volkswirte wird dieser Gedanke jedenfalls sympathisch erscheinen. Der Heerführer wird ihn dann wenigstens nicht von vornherein bekämpfen, wenn ihm Garantien geboten werden, daß die vorgeschlagene Neuerung das bisher erreichte Ausbildungsniveau des Heeres ungefährdet bestehen läßt.

Freilich wird dieses schöne Zukunftsbild manchem älteren Krieger als eine seltsame Utopie erscheinen. Gewohnt, die ganze militärische Ausbildung als eine Kette von Zwang und Druck anzusehen, der, von oben ausgehend, sich in wachsender Stärke nach unten hin verpflanzt, wird er in der Verwirklichung des hier vorgeschlagenen Systems die Auflösung aller altgewohnten Ordnung erblicken. Vor allem wird er einwenden, die militärische Ausbildung beruhe in letzter Linie auf Beibringung militärischer Gewohnheiten; Gewohnheiten aber lassen sich nur erzielen durch Gewöhnung und Gewöhnung brauche Zeit. Gerade diese Erwägung spricht gegen die jetzt so populäre Forderung der einfachen Herabsetzung der dreijährigen Dienstpflicht auf eine zweijährige; diese wird weit eher das bisherige Ausbildungsniveau herabsetzen; ob um vieles oder um wenig, das mag eine offene Frage sein; aber gehoben wird das Niveau sicherlich nicht, wenn statt dreier Jahre nur zwei zur Verfügung stehen, ohne daß man zugleich jenes Korrektiv anwendet, welches hier

vorgeschlagen wird und welches geeignet erscheint, den Schaden wettzumachen.

Und zugegeben, daß ein gewisses Ausmaß für die Gewöhnung unentbehrlich sei, so ist dieses Zeitausmaß doch beim einzelnen sehr verschieden, der eine braucht längere, der andere kürzere Zeit, und eben darum werden die Zeitstufen von 1—3 Jahren eingeführt. Gerade im Hinblick auf jene Gewöhnung wurde ja eine Minimalausbildungszeit von einem ganzen Lebensjahre fixiert, die auch der Fähigste nicht ersparen kann. Ein Lebensjahr aber ist eine lange Frist, die, gut angewandt, besonders in jugendlichem Alter außerordentlich Wertvolles zeugen kann. Man denke nur den Fall, daß ein junger kräftiger Mann, der sich durch Erlernung schwieriger körperlicher Produktionen seinen Lebensunterhalt verdienen will, die Möglichkeit erhielte, ein ganzes Jahr frei von Nahrungssorgen nur dieser seiner Ausbildung zu leben. Welch erstaunliche Resultate kann er in diesem langen Zeitraume erzielen! Auf englischen Theatern werden dem Publikum militärische Schaustücke und Evolutionen von merkwürdiger Präzision in der Ausführung geboten, und den Mitwirkenden dürfte in der Mehrzahl keine einjährige, bloß dieser Vorbereitung gewidmete Zeit zur Verfügung gestanden sein. Gewiß hier ist es der gute Wille, das höchstgespannte eigene Interesse, wodurch alle Schwierigkeiten überwunden werden. Dieses wirksame Movens soll aber jetzt auch bei den Soldaten in Betracht kommen. Ich meine, daß jener Akrobat, des guten Willens voll, sicher das Dreifache von dem leistet, was ein Kollege leisten würde, dem nichts an der Sache liegt.

Von diesem Gesichtspunkte allein könnte man rechnen, daß ein großer Teil der Soldaten es zu jener Zeitersparnis bringen wird.

VIII.

Unter diesen Auspizien wird die Militärbildung eine wahre Hochschule für das Volk werden können; freilich, die Lehrmeister an dieser Hochschule werden nicht Abrichter, sondern wirkliche Pädagogen sein müssen. Nicht der Offizier wird an den Soldaten, sondern umgekehrt, dieser wird an seinen Lehrer Anforderungen stellen; er wird verlangen, daß jener ihn fachlich und faßlich unterrichte, und so ungeheuerlich der Gedanke einem

Militär der alten Schule klingen mag, man kann sich vorstellen, daß die Soldaten sich um einen tüchtigen Pädagogen drängen werden, daß sie Privatstunden über das dienstliche Erfordernis hinaus anstreben werden, und der Staat wird dazu kommen, solche besonders tüchtige Lehrkräfte besonders zu honorieren, nach der Zahl jener, die sich freiwillig bei ihnen melden und mit Erfolg aus seiner Schule hervorgehen. Die Kasernen werden ein ungewohntes Bild eifrigen Lernbestrebens zeigen, die Marodenzimmer und Arreste veröden!

Denn das sei als selbstverständliche Folge mitgedacht: jede Strafe verringert die Aussicht auf frühere Entlassung. Jede Nachlässigkeit im Dienste, jeder Exzeß außer Dienst schadet ebensoviel und belastet das Konto des Soldaten ebensosehr, als der Erwerb besonderer Qualifikationen die Dienstzeit verkürzt.

Die weitaus schwierigste Frage ist natürlich die der Durchführung. Sie zu behandeln, fällt außerhalb des Rahmens dieser Studie; sie ist eine militärisch-technische Frage, an die man herantreten wird, wenn die Richtigkeit der hier dargelegten Grundsätze erkannt worden ist. Nur einige Andeutungen mögen erlaubt sein.

Voll durchgeführt, bedarf dieser Gedanke einer radikalen Änderung des militärischen Ausbildungssystems; dasselbe müßte zerfallen in ein allgemeines Exerzieren, an dem jeder Soldat teilnimmt, und in ein System von Unterricht, bei welchem verschiedene Klassen für verschiedene Lehrziele unterschieden werden; dem einen wie dem anderen Zwecke müßten verschiedene Tagesstunden und Wochentage reserviert werden. Daran reiht sich ein System von Prüfungen, deren Resultate Anspruch auf eine genau fixierte Zeit der Dienstersparnis gewähren. Eine Skala von Einheiten wird aufgestellt und nach der Zeit der erworbenen Einheiten erfolgt eine Gutschreibung der ersparten Dienstzeit; Nachlassen im Dienste, Straffälle, mindere Ergebnisse bei erneuter Prüfung werden das Guthaben entsprechend herabsetzen.

Das System wird nicht auf einmal eingeführt, sondern schrittweise, etwa in folgender Art: die nachgewiesene Kenntnis des Lesens und Schreibens, die Fähigkeit, einem Diktate fehlerlos zu folgen, verschafft eine Diensterleichterung in einem genau fixier-

ten Ausmaße; die nachgewiesene Kenntnis einer zweiten Landessprache in Wort und Schrift ebenfalls. Andere Spezialkenntnisse, fremde Sprachen, soweit sie für die Kriegführung von Bedeutung sind, Stenographie, Telegraphie, Schwimmen, Fechten, Turnen, Reiten, Radfahren etc. werden gleichfalls mit je einer bestimmten Zeiteinheit honoriert. All dies wird nicht gewährt auf Grund anderweitiger Schulzeugnisse, sondern infolge eines von der Militärverwaltung selbst festgestellten Erprobungsmodus, wobei genau abgestufte, im ganzen ziemlich hohe Anforderungen für die betreffende Kunstfertigkeit gestellt werden können.

Außerdem kommen die während der Dienstzeit hiezu erworbenen militärischen Ausbildungskünste in Betracht. Wer sich die vorerwähnten Spezialeigenschaften erst im Dienste und auf Kosten der Dienstzeit erwirbt, wird hiefür, wenn auch in einem geringeren Prozentsatze, honoriert. Wer die eigentliche militärische Ausbildung, die in all ihren Details durch eine Reihe von Prüfungseinheiten sichergestellt wird, nachgewiesen hat, wird dementsprechend früher entlassen.

Die Durchführung dieses Systems entspricht einer Forderung der ausgleichenden Gerechtigkeit; sie erspart Volkskräfte und macht den Militärdienst zu einer wahren Hochschule des Volkes; sie wirkt erzieherisch für das Bildungsniveau Österreichs und hebt dessen Wehrhaftigkeit, ohne das Reich zu belasten. Darum wurde der anspruchsvolle Titel gewählt: Erhöhung der Wehrkraft im Wege der Abrüstung.



